

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA



**POLÍTICA Y ECONOMÍA : REFORMAS ESTRUCTURALES
E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN ARGENTINA
(1989-2001)**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Ignacio Tomás Liendo

Bajo la dirección de la doctora
Esther del Campo García

Madrid, 2012

**INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET**

—XVII Edición del Programa de Diploma de Estudios Avanzados y
Doctorado en América Latina Contemporánea: los Retos de la
Integración Política, Social y Económica”

Tesis Doctoral

Ignacio Tomás Liendo

POLÍTICA Y ECONOMÍA

***Reformas Estructurales e Inversión Extranjera Directa en
Argentina (1989-2001)***

Directora: Dra. Esther del Campo

2011

AGRADECIMIENTOS

Al Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y a los queridos amigos que allí y desde allí la vida me dio en momentos fundamentales. Siempre será poco todo agradecimiento en la perspectiva de esa relevancia, de ese impacto tan positivo, de esas transformaciones en todos los planos.

A la Dra. Esther Del Campo, por toda su paciencia, por todo su apoyo y por todo su cariño.

A las personas que amo, para que ojalá les corresponda un mundo infinitamente mejor, directamente proporcional a la humildad y sencillez de sus espíritus.

A Martina, para que pueda desplegar todo su ser al infinito.

RESUMEN

El proceso de Reformas Estructurales llevadas a cabo en Argentina a lo largo de los años noventa, en especial la Reforma del Estado, tuvo sin duda unas características y unas particularidades sumamente relevantes para el desarrollo del país, a partir de las modificaciones institucionales que se ejecutaron en aras de conducir este proceso en el marco de un modelo de desarrollo neoliberal. Como resultado de tales cambios, se desprendieron una serie de incentivos que indujeron una marcada expansión de otro proceso, el cual ha sido el protagonista de esta investigación: la masiva llegada de Inversión Extranjera Directa a suelo argentino. El estudio de su evolución y desarrollo resultan muy interesantes de analizar dada la relevancia que el ingreso de capitales foráneos ha tenido y, aún hoy, tiene sobre el crecimiento local, el modelo de inserción internacional, las competencias del Estado, el accionar político de los diversos gobiernos y los marcos regulatorios e institucionales que se derivan de este proceso. En este contexto, el siguiente trabajo se propone analizar en perspectiva comparada cómo las reformas estructurales, durante el período 1989 - 2001, generaron incentivos para que la Inversión Extranjera Directa creciera geométricamente, y de qué modo la interacción entre política y economía lo hizo posible.

Palabras clave:

Inversión Extranjera Directa, Empresas Transnacionales, Incentivos, Reforma del Estado, Reformas Estructurales, Instituciones, Democracia, Política Económica, Privatizaciones, Desregulación, Coaliciones, Mercado, Neoliberalismo, Reformas de Primera Generación, Convertibilidad, Partidos Políticos, Estrategias Empresariales, Argentina, Brasil, México, Sudeste Asiático, América Latina.

ÍNDICE

- Listado de Abreviaturas	7
PARTE INTRODUCTORIA	
- Introducción	9
- Planteamiento Teórico- Conceptual	20
- Aspectos Metodológicos	50
PARTE I: DINÁMICA REGIONAL Y NACIONAL PREVIA A LAS REFORMAS ESTRUCTURALES	
<u>Capítulo I</u>	55
1.1 América Latina y Los Contornos de la Industrialización Sustitutiva	55
1.2 La experiencia Argentina: Desarrollo, Industrialización y Crisis	75
a. La Industrialización Sustitutiva	78
b. Visiones Contrapuestas del Modelo ISI	82
<i>Conclusiones Preliminares</i>	86
PARTE II: LA POLÍTICA ECONÓMICA ARGENTINA Y LA IED	
<u>Capítulo II</u>	89
<i>Introducción</i>	89
2.1 La Presidencia de Raúl Alfonsín	93
a. La vuelta a la Democracia	93
b. La Política Económica de la gestión radical	97
c. Camino hacia el abismo: del fallido Plan de Octubre a la derrota final	105
<i>Consideraciones Preliminares</i>	111
2.2 La Presidencia de Carlos S. Menem	116
a. El “éxito” retorno del Peronismo al poder	116
b. La implementación de las Reformas de Primera Generación	124
c. La otra cara de la Convertibilidad	142
<i>Consideraciones Preliminares</i>	152
2.3 La Presidencia de Fernando De la Rúa	157

<i>Conclusiones Preliminares</i>	168
<u>Capítulo III</u>	178
3.1 El Concepto de Inversión Extranjera Directa	178
a. Factores de Atracción de IED	179
b. Contexto Internacional	182
c. Las Estrategias de la ET en América Latina	186
3.2 La IED en Argentina	189
a. La década del noventa	192
3.3 Externalidades de las IED	206
3.4 Estrategias de las ET en Argentina	208
a. Importancia del Comercio Intracorporativo	215
3.5 Crisis del 2001	217
<i>Conclusiones Preliminares</i>	221

PARTE III: ESTUDIO DE CASOS: BRASIL, MÉXICO Y EL SUDESTE ASIÁTICO

<u>Capítulo IV</u>	226
4.1 La IED en Brasil	226
a. La década del noventa	229
b. Políticas Nacionales	231
c. Ingreso de IED	237
d. Incentivos Especiales	239
e. Privatizaciones	241
f. Estrategias de las ET	245
g. Servicios	249
4.2 La IED en México	253
a. Nueva estrategia de desarrollo	257
b. Políticas Nacionales	259
c. Flujos de IED	264
d. Privatizaciones	266
e. La IED	268
f. Estrategias de las ET	274
<i>Análisis Comparado: Argentina, Brasil y México</i>	282

<u>Capítulo V</u>	288
<i>Introducción - Best Practices: El Sudeste Asiático</i>	288
5.1 El fracaso latinoamericano frente al éxito del Sudeste Asiático.	290
5.2 Divergencias entre ambas regiones	293
5.3 Crecimiento Económico, IED y Crisis Asiática	300
<i>Conclusiones Preliminares</i>	305
CONCLUSIONES FINALES	307
ANEXOS	327
Bibliografía	337

LISTADO DE ABREVIATURAS

APRIS	Acuerdos para la Promoción y la Protección Recíproca de las Inversiones
ASEAN	del inglés, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMD	Bancos Multilaterales de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco de Desarrollo de Brasil
CAC	Cámara Argentina de Comercio
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CGT	Confederación General de Trabajadores
CNIE	Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras
CONADEP	Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas
DD	Democracia Delegativa
DNCI	Dirección Nacional de Cuentas Internacionales
EAE	Estabilización y Ajuste Estructural
ENTEL	Empresas Nacional de Telecomunicaciones
ET	Empresas Transnacionales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FREJULI	Frente Justicialista de Liberación
FREPASO	Frente País Solidario
GATT	del inglés, Acuerdo General de Aranceles y Comercio
ID	Institucionalismo Discursivo
IED	Inversión Extranjera Directa

IFE	Inversión de Firmas Extranjeras
IFI'S	Instituciones Financieras Internacionales
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIA	Movimiento Industrial Argentino
MIN	Movimiento Industrial Nacional
MOI	Manufacturas de Origen Industrial
NEP	Nueva Economía Política
NIC'S	del inglés, Nuevos Países Industrializados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMD	Organismos Multilaterales de Desarrollo
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PBI	Producto Bruto Interno
PED	Países en Desarrollo
PJ	Partido Justicialista
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UCR	Unión Cívica Radical
UIA	Unión Industrial Argentina
UNCTAD	del inglés,
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales

INTRODUCCIÓN

“La globalización de la producción y de las finanzas erosiona la capacidad del Estado de controlar la economía.”

(García Delgado, 1999:57)

La Inversión Extranjera Directa es sin duda uno de los elementos centrales a tener en cuenta para todo análisis político y económico en los países en vías de desarrollo, especialmente si se pone el foco sobre las estrategias de desarrollo de un país, su diseño institucional y sus particularidades políticas. En los países de América Latina en general, y en particular Argentina, la evolución y desarrollo de la Inversión Extranjera Directa (IED) resulta sumamente interesante de analizar dada la relevancia que ello tiene sobre el crecimiento local, el modelo de inserción internacional, las competencias del Estado, las políticas llevadas a cabo por éste y los marcos regulatorios e institucionales derivados.

Recién entrada la década de los noventa, América Latina comenzó a experimentar un ingreso sin parangón de IED en el marco de un proceso generalizado de reformas estructurales, financiadas por los organismos multilaterales de crédito y bajo los postulados neoliberales. Los flujos de IED comenzaron a incrementarse en la región, posicionándola como un destino atractivo dentro del mundo en desarrollo. No obstante ello, Asia lideró el proceso de recepción de IED, impulsado por el exponencial crecimiento de los ~~tigres~~ asiáticos”, en un principio, y luego por el dinamismo de la economía china. En este marco, América Latina y el Caribe receptaron un promedio anual de 22 mil millones de dólares durante el primer quinquenio de la década, incrementándose la entrada neta de capital en cada año subsiguiente hasta alcanzar 108 mil millones de dólares en 1999 (CEPAL, 2003b:23).

En lo que se refiere a Argentina, la IED en la década de 1990 es la más importante de la historia dada la magnitud y los destinos de los fondos recibidos, las modificaciones institucionales del Estado nacional, la apertura de los mercados, y las relaciones entabladas con los organismos multilaterales de crédito y con los países

centrales. Dentro de los organismos multilaterales de desarrollo (OMD) participaron activamente el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ubicándose estos dos últimos como los mayores financiadores de las reformas estructurales en América Latina y, en particular, en Argentina.

De acuerdo con las estimaciones de la balanza de pagos, y en relación a las cifras de finales de los años ochenta, el ingreso de IED en Argentina se multiplicó por cuatro en 1992 y por seis en 1993. Así, algunos autores han señalado que: “Entre 1991 y 1993 se produjo un ingreso neto de capitales de u\$s 26.000 millones, financiándose de este modo el creciente déficit comercial y la acumulación de reservas” (Chudnovsky, López y Porta, 1995:35); respondiendo a la lógica del proceso de privatizaciones y apertura económica y adquiriendo un papel relevante en la financiación del sector externo.

De esta forma, se fue conformando un nuevo modelo de desarrollo (o al menos esa parecía ser su aspiración), de tipo neoliberal¹ (o neoconservador), basado en un Estado mínimo, abierto a los mercados y capitales externos. Este nuevo modelo se concentró en una retracción de la actividad estatal y en un gran protagonismo de las fuerzas de mercado como motor de la estrategia de desarrollo, teniendo como resultado la desarticulación del desarrollo impuesto por la industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

¹ El liberalismo clásico es un concepto que designa una tradición de pensamiento de los siglos XVII y XVIII, contraria al poder absoluto del Estado, su intervención en asuntos civiles y a la amplia autoridad de la Iglesia; con el objeto de privilegiar el desarrollo del individuo en sus capacidades y en su libertad política y religiosa. Los mayores exponentes son John Locke, Stuart Mill y Adam Smith. A fines del Siglo XIX, el liberalismo clásico entró en decadencia, y como una respuesta tardía fue surgiendo una tendencia “neoliberal” en los Estados Unidos.

Respecto al neoliberalismo, Sonia Draibe (1994:181-182) afirma que éste “(…) no constituye efectivamente un cuerpo teórico propio, original y coherente. Esta ideología dominante se compone principalmente de proposiciones prácticas y, en el plano conceptual, reproduce un conjunto heterogéneo de conceptos y argumentos, “reinventando” el liberalismo pero introduciendo formulaciones y propuestas que son mucho más próximas a las del conservadurismo político y a las de una suerte de darwinismo social, distante por lo menos de las vertientes liberales del siglo XX. (...)”

Las “teorizaciones” que manejan los así los llamados neoliberales (...) casi se reducen a la afirmación genérica de libertad y de primacía del mercado sobre el Estado, de lo individual sobre lo colectivo. Y, por derivación, del Estado mínimo, entendido como aquel que no interviene en el libre juego de los agentes económicos. (...) Es más bien un discurso y un conjunto de reglas prácticas de acción (o de recomendaciones), particularmente referidas a gobiernos y a reformas del Estado y de sus políticas.”

Cabe aclarar que a pesar de que Argentina se ha caracterizado por la recepción de capitales extranjeros en determinados momentos de su historia, varios aspectos se tornaron novedosos con el auge de la IED en la década de los noventa.

En primer lugar, el período de mayor recepción de inversiones durante el ISI (1959 – 1963), observó un ingreso de 464 millones de dólares por año, siendo que en la década de 1990 los ingresos por inversiones se situaron en los 6.760 millones de dólares (Chudnovsky y López, 2002). Al mismo tiempo, la presencia de Empresas Transnacionales fue muy superior a la registrada en décadas precedentes.

Adicionalmente, existen diferencias relevantes en lo que se refiere al contexto interno e internacional en el que se desarrollaron ambos modelos. Por un lado, durante el modelo de acumulación denominado de “desarrollo hacia adentro” o modelo de “compromiso keynesiano” (García Delgado, 1999), la Argentina mantenía un alto nivel de protección al ingreso de importaciones que competían con la producción nacional, siendo estrictamente diferente la tendencia que comienza a vislumbrarse en los ochenta con una sistemática liberalización comercial. Por otro lado, en los años noventa se consolida el fenómeno de la globalización que tiene como principal faceta económica el explosivo incremento de la IED (Chudnovsky y López, 2002).

Por último, existen diferencias en cuanto a las motivaciones de las empresas transnacionales (ET) que se asentaron en suelo argentino durante los dos modelos en cuestión. El aliciente básico de las ET durante el ISI era poder explotar el mercado económico altamente protegido, mediante la producción local, evitando así, el pago de aranceles. Estos mercados cautivos ofrecían a las empresas internacionales un incentivo en sí mismos, y respondían a una lógica contraria a la deslocalización productiva que imperó durante los noventa. Por su parte, el escenario planteado en el decenio de 1990 por los Estados receptores, ubicaba a la IED como el elemento clave para la reestructuración económica que contribuiría a robustecer el modelo adoptado.

Resulta interesante recordar también, que fue justamente la falta de dinamismo de la industrialización sustitutiva la que llevó al colapso del modelo, especialmente destacando las limitaciones externas (a causa del desequilibrio externo: escasas exportaciones de bienes manufacturados y excesivas importaciones de bienes de capital)

y la evidente desventaja tecnológica que padecía Argentina y, en general, los países de América Latina. En resumen, “(…) se necesitaba capital, inversión y tecnología extranjeros (...) (Kerner, 2003:90)”, si se quería salir del cuello de botella en el que se encontraba el modelo.

En este contexto, comienza a vislumbrarse un gran interés por atraer inversiones, particularmente en el último decenio del siglo XX; se dismantelan las regulaciones y limitaciones, y se generan incentivos específicos, es decir, se desarrollan activos necesarios e imprescindibles para convertir a los países de la región, en receptores por excelencia de capital extranjero.

En consecuencia, durante los años noventa, el ingreso de IED en Argentina creció significativamente, en especial si se lo compara no sólo con el período del modelo ISI, sino también respecto de los años ochenta. “Según la información oficial más reciente, el ingreso anual neto, en dólares corrientes, subió de 1.836 millones de dólares en 1990 a 4.285 millones de dólares en 1996, lo que significa que creció a una tasa anual promedio de 15.2% (CEPAL, 1997).”

Asimismo, es necesario realizar una diferenciación en torno a la IED recibida por el país, puesto que una gran proporción de la misma se destinó a la adquisición de empresas públicas y a las transferencias accionarias del sector privado. Estos dos fenómenos ocurrieron en etapas consecutivas: por un lado, “(…) mientras que en el período 1990/1993 las privatizaciones explicaron más del 60% de los flujos de IED hacia Argentina, en el período 1994/1996 su contribución no pasó del 15%” (Bouzas, Gosis y Soltz, 1997:16). Por otro lado, desde 1994 los flujos externos comenzaron a concentrarse en torno a las fusiones y adquisiciones de activos privados. Esta particularidad, resulta importante dado que, en realidad, la “IED legítima”² fue, como se analizará más adelante, relativamente escasa a lo largo del proceso.

Un dato que merece atención y que pone en evidencia la tendencia de la IED en el último lustro de la década, es que entre 1995 y 1998 el total de capitales foráneos que

² Entendiendo por esta a aquellos flujos destinados a generar nuevas compañías o capitalizar las existentes, no la adquisición de empresas nacionales –ya sean públicas o privadas - por parte de empresas extranjeras - greenfield-.

ingresaron al país fue de 29.011 millones de dólares, mientras que, sólo en el año 1999 los flujos representaron 23.986 millones de dólares (DNCI, 2003). Este fuerte ingreso de inversiones al final de la década, respondió a la mayor operación de transferencia accionaria realizada en Argentina, mediante la compra de YPF por parte de Repsol.

En este marco, las reformas estructurales llevadas a cabo por el gobierno, orientadas a un Estado mínimo y a una auto-regulación de los mercados por sus fuerzas, generaron grandes *incentivos institucionales* para el asentamiento de estos capitales en un contexto de extranjerización generalizada de empresas de bandera nacional. Ejemplo de estos incentivos fueron: por un lado, la eliminación de restricciones al capital extranjero, la igualdad de trato al capital nacional y extranjero, la seguridad en cuanto a remisión de utilidades y, por otro lado, las políticas de promoción sectoriales, la redefinición de tarifas de servicios públicos privatizados, la reducción de personal previo al traspaso de propiedad, subsidios, entre otros.

De esta manera, durante los primeros años del decenio de 1990 las reformas de primera generación³ fueron el principal incentivo, y las empresas públicas el principal destino de esta “ED ilegítima”⁴. Ahora bien, durante la segunda presidencia de Menem esta disposición de los capitales se modificó, haciendo de la extranjerización de empresas privadas el principal destino.

En lo que refiere a dichas medidas estructurales y, en particular a la reforma de Estado, como principales alicientes para el capital extranjero, García Delgado (1999:96) afirma que:

—Un aspecto central de esta reforma tiene que ver con el equilibrio fiscal y con el aumento de los recursos del sector público. La reducción del gasto público se logra mediante privatizaciones, reducción de la inversión pública, transferencia de (...) servicios al ámbito provincial o municipal sin el acompañamiento de las respectivas partidas presupuestarias, cancelación de los préstamos que el Banco Central efectuara a

³ Las reformas de primera generación están orientadas a la estabilización macroeconómica, la liberalización económica y a la apertura de mercados como respuesta al fracaso del modelo de desarrollo económico centrado sobre el Estado y a las políticas de industrialización por sustitución de importaciones (Santiso, 2004).

⁴ Entendiendo por aquella, la destinada a la adquisición de empresas nacionales —ya sean públicas o privadas— por parte de empresas extranjeras.

los bancos provinciales y al sistema de previsión social; reducción de empleados públicos, de ayudas del Tesoro Nacional a las provincias, etc.

El aumento de los recursos se logra mediante una reforma tributaria que comienza a cambiar el mecanismo de financiación del Estado. Si durante el modelo anterior se lo hacía sobre la base de retenciones agrarias, emisión, en el nuevo, se basa en la mayor y más eficaz recaudación y los recursos provenientes de las privatizaciones. Se busca incrementar la recaudación impidiendo la evasión y aumentando la base imponible, reduciendo las alícuotas de impuestos que impiden el (...) desarrollo”.

No obstante, la política de incentivos implementada por el gobierno de turno, y de lo significativo de los volúmenes de inversiones en el país (que desde ciertos sectores específicos fueron considerados un éxito; es decir, una respuesta favorable de los mercados al proceso de reformas impulsado por la administración Menem); el fenómeno de la IED responde a una estrategia de liberalización económica y no a una de desarrollo integral. La misma surgió en el contexto de crisis de un modelo de acumulación social (ISI), en el marco de la consolidación de un nuevo sistema político proclive a recibir con mayor ahínco las experiencias externas de los Estados que habían liderado el proceso de interconexión mundial, y que se convertían en las postrimerías de la posguerra fría, en los modelos inspiradores de la sociedad internacional.

Con estos argumentos, es que surge la problemática de investigación, por medio de la cual se intenta comprender el vínculo o la relación existente entre las reformas estructurales acontecidas en el país y el espectacular aumento de la IED durante la década de los años noventa en Argentina. De este modo, esta investigación pretende responder a una pregunta central:

¿De qué manera las reformas estructurales acaecidas en Argentina en el período 1989 - 2001, y en especial, la Reforma del Estado, proveyeron incentivos al ingreso de la Inversión Extranjera Directa?

Se pone el acento sobre la Reforma del Estado, porque se considera a la misma la política de corte estructural que signó la década y que generó mayor consenso entre los diferentes actores del sistema político sobre su ejecución. De esta manera, se entiende como primer incentivo a la ley que dio origen a dicha reforma y de la cual

emanaron otros incentivos institucionales que fueron, al mismo tiempo, determinantes para comprender el arribo de capitales externos a la economía nacional.

Subyace al análisis aludido, la noción de que la apertura y Reforma del Estado emprendida en esos años, no es sólo producto del nuevo orden económico internacional que se configura tras la caída del bloque socialista y las presiones producidas en este marco por el ambiente internacional (discursivas, ideacionales e institucionales); sino que existió también un consenso y/o continuidad por parte de los grupos políticos en el poder, léase con éstos principalmente a la administración radical (1983-1989) y al gobierno justicialista (1989-1999), en torno a la necesidad de reformar el aparato estatal para un mejor funcionamiento del mismo.⁵

Si bien el gobierno radical de Raúl Alfonsín intentó marcar el camino a seguir, fue la administración Menem quien sentó los pilares del cambio y lo llevó adelante férreamente. Las diferencias de signo político eran evidentes entre ambas gestiones, no obstante, las iniciativas que se persiguieron mostraron una misma línea y una gran continuidad en el accionar político – económico. Esto pone en evidencia, que para finales de los años ochenta, ya existía un consenso acerca de la necesidad de un cambio. Ello, significa que la pregunta en ese momento en torno al modelo de acumulación pasó a ser *cómo* producir dicho cambio.⁶

En particular, lo que aquí se quiere demostrar es que existió una continuidad respecto de la adopción de políticas de apertura comercial, reducción del tamaño del Estado, atracción de capitales externos, desregulación de los mercados, entre otras; y que, las diferencias en los resultados se debieron a una coyuntura política y social diferente entre ambas administraciones y a un juego de coaliciones de poder que allanó el camino para que la presidencia justicialista pudiera llevarlas adelante, en contraposición a las dificultades que atravesó el gobierno radical.

⁵ En los últimos años de gestión del gobierno radical, se intentó desarrollar – en forma muy incipiente, desarticulada y, en general, trunca – algunas de las políticas que posteriormente pasaron a asumir un papel central y decisivo en la estrategia gubernamental – privatización de algunas empresas públicas, desregulación parcial de algunos mercados, ligera apertura de la economía, etc. (Aspiazu y Nochteff, 1994:157).

⁶ No se intenta argüir con esta afirmación que el camino emprendido fuera el correcto, sino concretamente, que el cambio se hacía imperante.

En resumidas cuentas, puede exponerse que lo acontecido en los años noventa fue el resultado de un grupo de *políticas intermísticas*, que conjugaron una percepción proclive a la apertura y Reforma del Estado (ayudada en la era Menem por coaliciones políticas favorables al gobierno y una situación de crisis generalizada); y un ambiente internacional que reforzó las políticas neoliberales emprendidas por los actores gubernamentales.

De la justificación de dicha problemática y con la creencia de poseer un sólido fundamento acerca de la pregunta que se ha planteado esta investigación, se deducen dos hipótesis que serán expuestas a continuación y que guiarán la investigación durante su evolución:

- El proceso de Reforma del Estado responde a una continuidad en el accionar político – económico, que se observa tanto en la administración radical de Raúl Alfonsín como en la justicialista de Carlos Menem.
- La materialización de la Reforma del Estado y su respectiva estructura de incentivos institucionales, durante el período 1989-2011, explican el fuerte incremento de la IED en dichos años.

Ambas afirmaciones mantienen una misma variable independiente que refleja la Reforma del Estado y los incentivos que de ellas se derivan, aludiendo con esto a privatizaciones, desregulación económica, descentralización de funciones, reforma administrativa, eliminación a las restricciones sobre el capital extranjero; como así también a un conjunto de incentivos más específicos que alentaron el ingreso de IED, es decir: la reducción de personal en las empresas estatales, monopolios geográficos y/o mercados cautivos, modificación de marcos regulatorios, fijación de tarifas, políticas de promoción sectoriales, entre otros.

Por otro lado, la cualidad dependiente de dichas hipótesis es continuidad en el accionar político – económico y la IED, respectivamente. La primera se corresponde con políticas adoptadas por ambas administraciones referentes a las reformas estructurales. Y la segunda, refiere a flujos de IED, tanto en su vertiente legítima como ilegítima.

En lo que respecta al objetivo general de este trabajo de investigación, el mismo se resume en: *analizar cómo las reformas estructurales llevadas a cabo en Argentina durante el período 1989 - 2001, generaron incentivos para que la Inversión Extranjera Directa creciera geométricamente.*

Es pertinente aclarar que si bien se analizarán diferentes reformas estructurales, se pondrá el acento sobre la Reforma del Estado, y en particular, en los incentivos institucionales que de ella se derivaron y que proveyeron gestos a la IED para que se radicase en el país.

A título específico, la investigación se propone:

- ✓ Analizar el contexto que caracterizó al modelo de acumulación social de Industrialización por Sustitución de Importaciones, y cómo su colapso dio origen al proceso de reformas del Estado.
- ✓ Identificar los condicionantes externos e internos que confluyeron en el análisis de la necesidad de reformar el Estado, tanto en las administraciones de Alfonsín como en la de Menem, pese a sus diferencias partidistas.
- ✓ Evaluar el papel de las coaliciones políticas, económicas y sindicales que participaron del proceso de reformas.
- ✓ Analizar las motivaciones, destinos, orígenes, modalidades, estrategias y externalidades de los flujos de Inversión Extranjera Directa, ingresados al país, durante la década del noventa.
- ✓ Estudiar los rasgos centrales e incentivos de los flujos de Inversión Extranjera Directa en los casos de Brasil y México, como experiencias modelo a nivel latinoamericano, y compararlas con el caso argentino.
- ✓ Analizar la estrategia de desarrollo aplicada en los países asiáticos, sus implicancias, similitudes y diferencias con respecto a la experiencia de América

Latina, tanto en la etapa de la Industrialización por Sustitución de Importaciones, como en la posterior fase neoliberal.

El criterio de recorte temporal a utilizar para abordar tan amplia y compleja temática va desde julio de 1989 (cuando el Presidente radical Raúl Alfonsín entregó anticipadamente su mandato al presidente electo, Carlos Saúl Menem) hasta los comienzos del siglo XXI.

Igualmente, el análisis se torna más relevante a partir del año 1991 ya que, tal como lo indican Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre (2001:202), ese año “(…) constituyó una divisoria de aguas que delimita dos períodos al interior de un proceso de cambio iniciado por una conducción política de fuerte arraigo popular y orientado a abrir el paso a un patrón de desarrollo centrado en las señales de mercado y el liderazgo de la inversión privada. El corte entre uno y otro período lo establece el Plan de Convertibilidad puesto en marcha en 1991”. A su vez, el análisis se extiende hasta fines de 2001, momento en que concluye anticipadamente la gestión de la Alianza (Coalición del Frepaso y la U.C.R, bajo el liderazgo de ésta última), con Fernando De la Rúa como Presidente.

Como ya se ha mencionado, los primeros años son los más importantes al respecto, dada la magnitud de fondos recibidos y el impacto que tuvo en el orden institucional y económico-financiero del país. Al respecto, Gambina (2001:196-198) expone:

“Para fines de 1994 la mayor parte de las empresas de propiedad estatal que producían bienes o servicios había sido vendidas, incluyendo las más importantes, por ejemplo la compañía petrolera YPF y las que producían y distribuían electricidad. Este proceso cubrió un amplio rango de áreas productivas, desde hierro y acero, hasta petroquímicos y gas. En algunos casos (áreas petroleras, ferrocarriles, puertos, autopistas, agua corriente y cloacas y canales de televisión y radio) el gobierno utilizó mecanismos de concesión.”

Ante esta realidad, es que se torna sumamente importante indagar acerca de esta continuidad política en Argentina y de su rol como habilitador político, económico e institucional para la evolución de la IED en el país desde 1990 hasta comienzos del

nuevo siglo, no sin ello tener presente los antecedentes de la misma y su posterior evolución.

Por añadidura, se considera relevante no sólo comprender los motivos, orígenes, destinos, impactos y argumentos por los cuáles estos flujos ingresaron a la Argentina de los años noventa; sino también estudiar qué actores desempeñaron un rol primordial para que el proceso de Reforma del Estado fuese posible en esa dirección, y quiénes fueron los protagonistas de dicha afluencia de capitales.

Se podría denominar a los Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMD) como los *canales de conducción de las políticas neoliberales*, que lideraron el proceso de reestructuración estatal, fomentadas por los gobiernos centrales en busca de la liberalización de los mercados y la reducción de las estructuras estatales. Al mismo tiempo, las inversiones se materializaron por medio de la creciente presencia de las ET en los países periféricos, haciendo uso de las ventajas de la deslocalización de la producción a nivel mundial.

En resumidas cuentas, la creencia de que los incentivos institucionales motivaron en gran parte el ingreso sin precedentes de la inversión extranjera directa, ayudados por un contexto internacional proclive a la misma, son los ejes articuladores de esta investigación, y a partir de los cuales las hipótesis de trabajo encuentran sustento.

PLANTEAMIENTO TEÓRICO - CONCEPTUAL

En aras de lograr una explicación lo más rica posible desde una óptica interdisciplinaria, la presente investigación no ha seguido estrictamente ninguna teoría ya que se entiende que adherirse a una, limitaría dicha riqueza. Es por ello que, en lugar de emplear para el estudio del problema de investigación un marco teórico de modo estricto, se emplearon determinados postulados teóricos y un marco conceptual específico, de características elásticas y tendiente a dar sustento a un enfoque multidisciplinario.

Previo a realizar un análisis detallado sobre los conceptos que permitan entender y explicar el papel de la IED en la Argentina y su vinculación con las reformas estructurales (Reforma del Estado, en particular) acontecidas en la década de los años noventa, no sólo en Argentina, sino también en América Latina y en el Sudeste Asiático; se hace pertinente hacer algunas consideraciones sobre el cambio gestado en materia internacional tras la caída del Muro de Berlín (1989) y el definitivo colapso de la estructura de poder bipolar que caracterizó al período conocido como la Guerra Fría.

El valor analítico de comprender el cambio, permite, por un lado, estudiar los factores causales que detonaron el *status quo* existente hasta ese momento, al tiempo que analizar lo que Fiona Adamson (2005) denomina como la *“Estructura de Oportunidad Política”*⁷ que caracterizó a los años en estudio, en materia discursiva, institucional y geopolítica. Este último punto dará a la investigación en cuestión un marco general para comprender las presiones que desde el ambiente internacional comenzaron a surgir tras la instauración del *“Nuevo Orden Internacional”* en su vertiente económica – política.

En materia discursiva, el triunfo del bloque capitalista en la batalla ideológica con la URSS y del pensamiento de los *policymakers* e intelectuales occidentales asociados a la corriente conocida como la *“Nueva derecha”*, allanó el camino para el

⁷ En ciencia política, el concepto *“Estructura de Oportunidad Política”* fue inicialmente utilizado por Sidney Tarrow (1977) como las dimensiones consistentes del entorno político que fomentan o desincentivan la acción colectiva, en el marco de la formación de movimientos sociales.

surgimiento de un nuevo grupo de discursos, que tendría como fin último cimentar los postulados de los actores triunfantes en el sistema internacional. Estos nuevos discursos se vincularon inmediatamente con ciertos lineamientos y recetas económicas que, de alguna forma, recibieron la experiencia de quienes, como ellos mismos se definían, habían destronado al socialismo soviético y echado luz sobre las falacias y deficiencias de las “economías de planificación central”.⁸

A nivel institucional, los discursos neoliberales encontrarían apalancamiento en los Organismos Multilaterales de Desarrollo (BM, FMI y BID)⁹, que entrada la nueva década tendrían un papel primordial en esparcir los postulados económicos occidentales y la experiencia liberal de la economía de mercado. El “Consenso de Washington”¹⁰ se convertiría así en la guía a seguir por los países comprometidos con estas Instituciones Financieras Internacionales (IFI’s) y el centro neurálgico del cúmulo de recetas y condicionalidades impuestas a estos países por parte de dichos organismos.

A nivel geopolítico, se abrirían nuevas y vastas regiones a nivel mundial, donde estos nuevos discursos y el rol de estas instituciones se encontrarían fortalecidos. Es así como los antiguos países socialistas encontraban ahora en los OMD una base financiera desde donde edificar nuevamente sus economías, recibiendo como solución a sus problemáticas las condiciones enumeradas en Washington. América Latina no escaparía a esta lógica, incrementándose en la región el papel de las IFI’s y el abandono definitivo de un modelo de desarrollo que marcó gran parte del siglo XX, como fue la ISI, en pos de las recetas y directrices liberales.

⁸ Es importante remarcar aquí, que los nuevos lineamientos en materia económica no sólo se entronizaron victoriosos con respecto al modelo económico representado por la URSS, sino que también pusieron énfasis en demostrar que los modelos Keynesianos (de amplia vigencia en Latinoamérica) eran insostenibles en términos monetarios e inflacionarios, hecho el cual caló hondo en una región que nadaba en la hiperinflación.

⁹ Un concepto necesario para abordar el papel emprendido por estas instituciones es el de transferencia de políticas públicas, entendiéndolo como “un proceso en el cual el conocimiento sobre las políticas públicas, las estructuras administrativas, las instituciones y las ideas características de un contexto (actual o anterior) son utilizados para definir políticas, estructuras administrativas e instituciones en otro contexto político” (Lardone y Cingolani, 2006:27).

¹⁰ La meta del Consenso de Washington era la gestación de un modelo más estable, abierto y generalizado para Latinoamérica. La idea era encontrar una solución al problema de la deuda externa de los países de la región, que amenazaba su desarrollo y, además construir un marco de transparencia y estabilidad económica. En otras palabras, la finalidad era la de formular un diagnóstico y sugerir medidas de ajuste para la superación de la crisis en América Latina. Cómo alcanzar aquella meta es lo que expone dicho decálogo mediante 10 instrumentos de política económica que, luego, se constituyeron en lo que Krugman (1996) determina como un saber convencional. A saber: disciplina fiscal, reordenación de las prioridades del gasto público, reforma tributaria, liberalización de las tasas de interés, tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio, liberalización de la inversión extranjera directa, privatización de las empresas estatales, desregulación y derechos de propiedad. Véase al respecto John Williamson (1990).

De esta forma, la estructura de oportunidades políticas que se abrió en los años noventa, se caracterizó por una proliferación de discursos neoliberales en materia económica y por la profundización de las prerrogativas de los OMD y sus condicionalidades a los diferentes escenarios del globo; pero recreándose con mayor virulencia en aquellas áreas donde a las estructuras de oportunidades discursivas e institucionales, se sumó una estructura geopolítica que captó con ahínco a las anteriores. En este marco, América Latina y dentro de ella, precisamente Argentina, tuvieron un rol protagónico en la recepción de los nuevos aires que soplaban en materia económica internacional.

Continuando con la construcción de un marco conceptual que permita visualizar y comprender las características del entorno internacional en los años en estudio, es que se hace necesario examinar ciertos conceptos específicos, tales como: *Interdependencia Compleja*, *Globalización* y *Orden Económico Internacional*. Su explicación tendrá la función principal de solventar las ideas antes descriptas sobre el ambiente internacional y las implicaciones de las presiones que de éste derivaron hacia las economías en desarrollo durante la década del 90.

En términos generales, la sociedad internacional está constituida, configurada y afectada por las relaciones internacionales¹¹, las cuales se desarrollan tanto entre Estados como entre otros actores del sistema (ET, Organizaciones Internacionales Gubernamentales y No Gubernamentales, fuerzas transnacionales, etc.), y entre estos y los Estados.

Dicha sociedad internacional es la innumerable red de relaciones humanas que la conforman y que se han visto intensificadas a lo largo del siglo XX y, de manera más drástica, en la actualidad, constituyéndose en una realidad perfectamente identificable. Estas redes de relaciones son también sistemas, es decir, una serie de elementos suficientemente interrelacionados y distinguibles del entorno por ciertas regularidades como para servir de centro de análisis (Barbé, 1995).

¹¹ Las relaciones internacionales son aquellas relaciones entre individuos y colectividades humanas, tanto de carácter político como no político, sean económicas, sociales, culturales, humanitarias, religiosas, etc.

En esta línea, E. Hobsbawm (1998c:24) afirma que ~~Entre~~ 1914 y el comienzo del decenio de 1990, el mundo ha avanzado notablemente en el camino que ha de convertirlo en una única unidad operativa, lo que era imposible en 1914. De hecho, en muchos aspectos, particularmente en las cuestiones económicas, el mundo es ahora la principal unidad operativa y las antiguas unidades, como las economías nacionales, definidas por las políticas de los Estados territoriales, han quedado reducidas a la condición de complicaciones de las actividades transnacionales.”

Pero esta ~~Interdependencia Compleja~~”¹² –véase Keohane y Nye (1988)– que fluye a través de los vasos comunicantes del sistema internacional, no es una fuerza ciega. El sistema internacional tiene cierta organización, y toda organización tiene un orden. Por ello se habla de un ~~Nuevo Orden Económico Internacional~~”, en tanto y en cuanto la sociedad internacional cambia y se configura según un orden, y ese orden es eminentemente político-económico. Aquí se sostiene que las relaciones económicas internacionales son de gran relevancia dentro del sistema, y que tiene tanto de políticas como económicas (pues, lo relacional es esencialmente político, aunque sobre lo que actúe sea del ámbito económico).

Este orden económico internacional es ~~nuevo~~”, por el hecho de que, al menos en los últimos treinta años, las fuerzas de la integración y concentración económica y financiera internacional aceleraron de manera considerable sus estrategias de ~~Globalización~~”¹³, las cuales encontraron en la década del noventa una profundización

¹² La interdependencia compleja elaborada identifica en el contexto internacional una multiplicidad de actores (Estados, Organizaciones Internacionales, Organizaciones No Gubernamentales, Empresas Multinacionales), una multiplicidad de temas en la política internacional no jerarquizados en términos de alta y baja política sino que los mismos son definidos por áreas específicas y por actores específicos. Por ejemplo los temas monetarios, los medios ambientales, los derechos humanos o los recursos energéticos contemplan una serie de normas, reglas y convenciones que no implican a los mismos actores y además ellos pueden disponer de diferentes recursos de poder en cada una de estas áreas, recursos que a veces pueden ser de muy difícil traducción de un área a otra (fungibilidad del poder) en el contexto internacional. Los canales que vinculan a todos estos actores internacionales son múltiples y las relaciones que se establecen entre ellos son definidas como transnacionales, transgubernamentales e interestatales. Las primeras son llevadas adelante por las Empresas Multinacionales, las segundas son desarrolladas por diferentes niveles de gobierno y diferentes actores generalmente del sector privado de diferentes países entre sí y las relaciones interestatales son las que se establecen entre los Estados y son las tradicionales estudiadas por el enfoque realista.

¹³ Siguiendo a Ferrer (2004:359), se entiende a la Globalización como ~~(...)~~ un sistema de redes en las cuales se organizan el comercio, las inversiones de las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras, el movimiento de personas y la circulación de información que vincula a las diversas civilizaciones. Es así mismo el espacio del ejercicio del poder dentro del cual las potencias dominantes establecen, en cada periodo histórico, las reglas del juego que articulan el sistema global.” En palabras de Beinstein (1999:46) ~~Resulta imprescindible detectar el significado concreto de la globalización, el telón de fondo real que se extiende detrás de la informatización a escala planetaria, de la expansión exponencial de los intercambios comerciales y de la aceleración del cambio tecnológico.~~ Según el mismo, el proceso de globalización enmascara, ignora o deforma cinco grandes hechos: ~~Primero, la escisión entre centro y periferia, que en lugar de diluirse en una nueva distribución internacional del potencial productivo se ha profundizado aún más. Segundo, la concentración empresarial global reforzando la tendencia~~

sin parangón en años anteriores. Es novedoso el orden instaurado también, ya que significa un cambio sistémico propio del orden internacional surgido en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial y su asiento sobre postulados y realidades diferentes a las que caracterizan al actual.

De esta forma, el sistema económico mundial, se caracteriza por una creciente globalización e interdependencia de las economías nacionales. Es decir, por un proceso cada vez más intenso de producción internacional, donde las organizaciones transnacionales deslocalizan sus actividades productivas.

El elemento central de este nuevo orden lo constituyen las Empresas Transnacionales (ET) que operan mayormente en una docena de industrias estratégicas, cuyo elemento crucial es la tecnología para definir las ventajas comparativas (y competitivas)¹⁴, produciéndose un importante incremento de la competencia internacional en los sectores considerados estratégicos.

Conocer cómo y en qué medida fue impuesto ese orden y por qué resultaron viables los lineamientos que lo componen (apertura de mercados, atracción de capitales extranjeros, reducción del tamaño del Estado por medio de las privatizaciones, descentralización y desregulación de los servicios públicos y de asistencia social, etc.) frente a las resistencias que, en mayor o menor medida, surgen ante todo cambio del *statu quo* o amenaza de cambio; permitirá apreciar cuál fue el componente internacional de las medidas intermísticas que condujeron a las reformas del Estado y que facilitaron la proliferación de los capitales hacia estos países en vías de desarrollo.

Una vez explicados los conceptos y nociones que versan sobre el entorno internacional, se hace pertinente abordar otras concepciones que proporcionarán una

anterior. Tercero, el agravamiento de los procesos de desigualdad y exclusión social en la periferia pero también en los países centrales. Cuarto, la crisis del estado moderno en sus distintas versiones centrales y periféricas. Quinto, la irrupción de fenómenos de entropía: extensión global de redes mafiosas, catástrofes sanitarias, exacerbación de enfrentamientos étnicos y otras expresiones de desestructuración social.”

¹⁴ El secreto de las ventajas competitivas radica en competir primero con los rivales internos y más adelante con los mejores del resto del mundo, según la muy citada “punta de diamante” de Porter (1991). En términos “chumpeterianos”, y más allá de los beneficios (o prejuicios <“enfermedad holandesa” o desproporcionalidad de un recurso>) de la dotación de recursos o del sistema de precios, el desarrollo de las ventajas competitivas, basadas en el conocimiento y producción en la frontera tecnológica, están directamente relacionadas con el desarrollo de una sociedad eficiente, sin costos de transacción, competitiva, donde sus actores económicos y políticos buscan permanentemente la renta por innovación y productividad y no la renta por privilegios improductivos.

visión más acabada de la problemática en estudio y sus implicaciones. De este modo, lo que se intenta es decantar en un análisis que conduzca al estudio de las variables internas que explican el vínculo entre la Reforma del Estado y el ingreso de IED a suelo argentino.

En este contexto, y en consonancia con tales fines, se torna necesario analizar el concepto de Inversión Extranjera Directa, el cuál será nodal a lo largo de todo las fases del trabajo. –Por Inversión extranjera se debe entender la atracción que se produce en los países en vías de crecimiento, de capitales necesarios para su mejor desarrollo. Es decir, el capital y la tecnología extranjeros se convierten en un instrumento eficaz en el incremento del ingreso nacional” (Zorrilla Arena, 1998:196). Pero, existen diferentes tipos de inversión extranjera. Zorrilla Arena (1998:197) lo expone del siguiente modo:

–La inversión extranjera se divide en dos grandes ramas: Directa e Indirecta.

La inversión extranjera directa se efectúa por particulares para el establecimiento, mantenimiento o desarrollo de toda clase de negocios también particulares, en un país extranjero. La inversión extranjera directa se subdivide en: única, cuando el capital del negocio sea exclusivamente extranjero; y en mixta cuando se combina el capital extranjero con el nacional.

La inversión extranjera indirecta es captada y utilizada por el Estado para realizar obras infraestructurales o aplicarla a empresas estatales de carácter industrial.

Las formas de penetración a que recurre la inversión extranjera directa, comúnmente es a través de firmas comerciales o marcas conocidas mundialmente, las cuales se conforman en las llamadas empresas transnacionales o multinacionales.”

Según la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), IED se define como –la inversión que involucra el gerenciamiento y el control de una entidad residente en una economía, por parte de una entidad residente en otra economía; reflejando una relación de largo plazo en la que los intereses del inversor tienden a perdurar en la entidad de la otra economía (extranjera para él)” (UNCTAD, 1990 - 2004).

A la IED se la puede clasificar, además, en función del destino que tienen los fondos. Si la inversión se destina a comprar empresas existentes del segundo sector, se habla de Transferencias Accionarias del Sector Privado; mientras que si se destina a las

empresas estatales, se refiere a Privatizaciones (lo cual implica un cambio en la estructura institucional y administrativa del Estado).

Dicha división será fundamental para comprender cabalmente el presente trabajo de investigación, por lo que se torna imprescindible facilitar al lector una definición de qué se entiende por Empresas Transnacionales y Reforma del Estado, y dentro de estas últimas, las Privatizaciones y el proceso de Desregulación económica (componentes de las Reformas de Primera Generación).

Se entiende por ET a aquellas organizaciones privadas con fines de lucro que pueden comprender empresas emparentadas y/o grupos de empresas emparentadas y sus filiales residentes en economías distintas de la economía de residencia de la casa matriz o de origen. Una ET controla a otra entidad o entidades en un país o países distintos de su país de residencia, generalmente mediante la propiedad de un stock de capital (UNCTAD, 1990 – 2004).

Adrián Salbuchi (1999:46), define a las ET de la siguiente forma:

–«Cuando hablamos de estas empresas transnacionales, nos referimos al conjunto relativamente compacto de estructuras económicas que controlan a los principales sectores de la economía mundial logrando altas tasas de expansión, que a su vez operan dentro de un sistema de producción y concentración de capital absolutamente revolucionario. Podríamos describirlo como un sistema donde la producción se encuentra relativamente descentralizada a lo largo y a lo ancho del planeta, mientras que el control sistémico se encuentra altamente centralizado en torno a un pequeño grupo de gigantescas unidades productivas con recursos financieros casi ilimitados. Este grupo de unidades económicas se caracteriza por una dinámica tecnológica y un liderazgo innovativo que le permite dominar todo el sistema económico mundial, absorbiendo, subordinando o destruyendo todo tipo o sistema de producción y concentración de poder que le sea antagónico, en cualquier parte del mundo.»

Por otro lado, la noción de Reforma del Estado y sus clasificaciones resultan centrales para la investigación en desarrollo. En uno de sus análisis, Luiz Carlos Bresser Pereira (1998:517-518) explica que:

—La reforma del Estado comprende cuatro problemas que, aunque interdependientes, pueden dividirse en: a) un problema económico – político: la delimitación del tamaño del Estado; b) otro también económico – político, pero que merece una consideración especial: la redefinición del papel regulador del Estado; c) uno económico – administrativo: la recuperación de la gobernanza (*governance*) o capacidad financiera y administrativa de administrar e implementar las decisiones políticas; y d) un problema político: el aumento de la gobernabilidad o capacidad política de gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar.”

Por su parte y aludiendo al tema en cuestión, García Delgado (1994:87) expone que —(...) la reforma del Estado apunta a la re-estructuración del aparato productivo y administrativo, con la idea de afirmar la supremacía del mercado por sobre el Estado para optimizar la asignación de recursos. La idea de eficacia aparece como *leitmotiv* de esta reforma basada en privilegiar lo que es rentable y en que cierren las cuentas.”

El autor expone además, que la reforma se asentó sobre un grupo de políticas públicas tendientes a cambiar el panorama político-económico existente hasta el momento. Éstas pueden resumirse en: Privatizaciones, Desregulación, Descentralización, Reforma Administrativa y reducción del Gasto Público (García Delgado, 1994).

Las conceptualizaciones y caracterizaciones de la Reforma del Estado son de lo más diversas y numerosas. Aquí será empleada principalmente una de ellas, que es la que clasifica a las reformas en generaciones. Vale aclarar que el número de generaciones varía dependiendo del autor y del momento histórico. En este caso, se recurrirá a la conceptualización de Oscar Oszlak (2003), quien divide a las reformas en dos generaciones (pese a que él llama, en un sentido aproximado, a “reformas hacia fuera” a las de primera generación y a “reformas hacia dentro” a las de la segunda etapa¹⁵).

Las reformas de primera generación son las tendientes hacia un “menor Estado”, lo cual implica reducir su intervención y transformar su rol (Oszlak, 2003). Estas reformas tienen dos dimensiones: una de carácter jurídico y otra económica-financiera.

¹⁵ El autor mismo reconoce que las “reformas hacia fuera” o “hacia dentro” del estado (...) respectivamente, coincidirían aproximadamente con las así denominadas de “primera” y de “segunda” generación”. (Oszlak, 2003)

Partiendo de un análisis empírico sobre países que afrontaron este tipo de transformaciones, el mencionado autor indica que:

—(...) desde el punto de vista jurídico [las reformas ‘hacia fuera’ que tomó en consideración] entrañaron: crear nuevos marcos regulatorios, suscribir contratos de concesión, transferir títulos de dominio, contratar servicios de terceros, eliminar regulaciones, suprimir organismos reguladores, terminar contratos laborales, prohibir el reingreso a la función pública durante períodos determinados y así sucesivamente [mientras que] desde el punto de vista económico, la movilización y transferencia de recursos financieros acompañó las decisiones y actos jurídicos requeridos, manifestándose en: ingresos por ventas de empresas, cancelaciones y recuperación de deuda pública, cobranzas de canon de concesionarios, pago a contratistas de servicios terciarizados, actualización de tarifas de servicios públicos, transferencias de partidas presupuestarias a gobiernos subnacionales, indemnizaciones por retiros voluntarios, supresión de aranceles y derechos en organismos de regulación anteriores a la desregulación, etc. (Oszlak, 2003:9)”.¹⁶

Por su parte, las reformas de segunda generación¹⁷ (o ‘hacia dentro’) no se orientan hacia un ‘menor Estado’, sino hacia un ‘mejor Estado’. Al respecto, Oszlak (2003) agrega que las reformas ‘hacia dentro’ del Estado, no consisten en meros cambios jurídicos ni en transacciones económico-financieras, sino que implican cambios tecnológicos y culturales. Son estos cambios los que generan un mejor Estado, aunque el análisis de este segundo tipo de reformas quede fuera del alcance de este trabajo.

Finalmente, vale resaltar que —(...) en general, las reformas ‘hacia fuera’ [implican] transacciones con actores y organizaciones externos al Estado nacional: organismos internacionales, empresas transnacionales, gobiernos subnacionales o

¹⁶ Véase también Vargas Hernandez, José G. (2003) donde indica que las Reformas de Primera Generación —establecen una serie de medidas económicas tendientes a lograr el equilibrio macroeconómico, tales como ajustes en la balanza de pagos, reducción de la escala de la administración, desregulación, reestructuración de incentivos y de precios relativos, descentralización y privatización”. Adicionalmente, puede consultarse el texto del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, 1996:4) donde se afirma que —Como resultado de los procesos de reforma, racionalización o reorganización administrativa del Estado, generalmente se establece la transferencia o fusión de organismos, objetivos, competencias o funciones que —de acuerdo con determinados criterios político/técnicos— aparecen como superpuestos o duplicados, así como la supresión de aquellos que se consideran innecesarios”.

¹⁷ Andrea López (2003:5) ubica las Reformas de Segunda Generación en este contexto: —una vez transcurrido el activo proceso de reestructuración tendiente a minimizar el rol del Estado en diferentes esferas de la actividad económica y social, desde los propios organismos internacionales se impulsa una variante crítica de las políticas derivadas del ‘Censo de Washington’, haciendo énfasis en la ampliación de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados”.

participantes del mercado (Oszlak, 2003:11)”. En esto, los BMD tienen una importancia central como proveedores de los fondos necesarios para llevar a cabo las reformas estructurales y como promotores de la puesta en marcha y profundización de ciertas reformas, ya sea por medio de condicionalidades de los préstamos o por su influencia sobre los inversores.

Por ende, el presente trabajo analizará con especial énfasis las reformas de primera generación, que son las que han tenido un mayor impacto sobre los flujos de IED en general y que se corresponden con el período temporal en estudio, donde Argentina no es la excepción.

Una vez aclarada la dinámica del proceso de Reforma del Estado, se examinarán dos subprocesos centrales que derivan de la mencionada reforma: el de Privatización y el de Desregulación. La relevancia otorgada, radica en que ambos determinaron incentivos particulares para el ingreso de la IED durante los años noventa. Se hace pertinente entonces exponer los postulados de López y Felder (1997:9), los cuáles entablan la distinción existente entre desregulación y privatización.

–En tanto que la desregulación contempla la simplificación o anulación de normas, procedimientos administrativos y convenios institucionales sobre actividades que, por lo general, presentan un fuerte componente de externalidad (como el transporte aéreo, las telecomunicaciones, etc.), la privatización, si bien alude a la desregulación en un sentido amplio, aparece estrictamente ligada a la desvinculación del Estado de su rol de productor y proveedor de ciertos bienes y servicios. Tampoco va necesariamente de la mano de la desmonopolización -que implica la apertura de los mercados a la competencia-, pues como lo demuestra una serie de experiencias actuales, en muchos casos se ha propiciado la venta o concesión de servicios públicos que funcionaban bajo la forma de monopolios estatales en similares condiciones monopólicas o cuasi-monopólicas al sector privado”.

Entre los aspectos relevantes a analizar, del proceso de Reforma del Estado emana, indudablemente, una modificación institucional. Ésta, habilita nuevas oportunidades en el acontecer político que conducen a una redefinición del marco institucional existente, es decir, de las reglas de juego establecidas y del modo en el que ese juego se realiza.

Con el objeto de comprender el rol de las instituciones como determinantes fundamentales de lo sucedido en Argentina en cuanto a su desarrollo económico durante el período en estudio, es que surge la necesidad de comprender el Nuevo Institucionalismo o Neoinstitucionalismo, desarrollado por autores como Douglas C. North, James G. March, Johan P. Olsen, Gabriel A. Almond, o Peter A. Hall, entre otros.

En términos generales, existen variadas y cuantiosas diferencias en cuanto a las observaciones particulares que realizan cada uno de ellos, pero al mismo tiempo, todos coinciden en señalar la importancia de las instituciones en el desempeño económico de las sociedades y la escueta cantidad de trabajos de investigación dedicados a dicha relación; en otras palabras, la poca relevancia otorgada por las diversas ramas de las ciencias sociales a este fenómeno que no hace más que vincular y subrayar el peso de la política sobre la economía, como variables de una ecuación. De hecho, dilucidar el rol de las instituciones en la determinación de los resultados políticos, económicos y sociales se ha vuelto una meta clave.

A razón de lo anterior, resulta imprescindible comprender el concepto de Instituciones. Douglas C. North (1995:13) las define como “(…) reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”. Seguidamente define el cambio institucional como “(…) el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico” (North, 1995:13).

Siguiendo esta definición, las instituciones, al generar una estructura, reducen la incertidumbre y se transforman en una guía para la interacción humana. Así las instituciones cumplen la función de disminuir los “costos de transacción”¹⁸ entre los agentes económicos y políticos, por un lado, y entre los actores políticos entre sí, por el otro. De esta forma, las instituciones proveen certidumbre a los intercambios entre los actores sociales, dando un cierto marco de seguridad para el futuro cumplimiento de

¹⁸ Los costos de transacción son los costos de medir y de hacer cumplir (enforce) los acuerdos (North: 1998:106).

estos intercambios. A título ilustrativo, en los mercados políticos, (...) lo que se intercambia son promesas a cambio de votos. La dimensión observable de estas promesas son acuerdos entre los votantes y sus representantes (en una democracia); entre distintos representantes; entre ellos y el ejecutivo; etcétera. Los acuerdos se materializan en promulgaciones de leyes, regulaciones, decretos del ejecutivo, etcétera (...)” (North, 1998:107).

En el caso de estudio, la Ley de Reforma del Estado y las consecuentes leyes y decretos que se derivaron de aquella vinieron a ser una muestra de lo mencionado. Dichas instituciones generaron el marco propicio (una estructura) que otorgó a los actores del sistema la certeza (disminuyendo los costos de transacción) de cómo el Estado permitiría, por ejemplo, las sistemáticas privatizaciones de empresas estatales y su beneficio hacia capitales externos. Esto significa que la institución creada, al proveer de mayor o menor grado de certidumbre a los diversos actores, genera una disposición de los mismos que hace que se comporten de una determinada manera.

En esta misma línea, el institucionalismo histórico¹⁹ define a las instituciones como procedimientos formales o informales, rutinas, normas y convenciones alojadas en la estructura organizacional de la política o de la economía política. Asocian a las instituciones con organizaciones y reglas o convenciones promulgadas por organizaciones formales (Hall y Taylor, 1996:7). Por lo tanto, esta línea de pensamiento afirma, al igual que D. North, el rol de la institución como proveedora de información relevante respecto al comportamiento de otros, mecanismos de aplicación de acuerdos, penalidades por deserción, etc.

A sabiendas del papel de las instituciones como estructuras de reducción de incertidumbre, y por ende generadoras de un marco de certeza entre los actores, es que surge la distinción fundamental y, al mismo tiempo, constructiva en este particular análisis, entre las instituciones y los organismos u organizaciones. Tal cual lo hacen las

¹⁹ Desarrollado como una respuesta a la teoría de grupos y al funcionalismo estructural durante las décadas de 1960 y 1970 dentro de la ciencia política. De la teoría de grupos, el institucionalismo histórico aceptó el concepto de que el conflicto entre grupos rivales por los recursos escasos descansa en el corazón de la política. Sin embargo, ellos buscaron mejores explicaciones respecto de los resultados políticos nacionales y de las desigualdades que generan dichos resultados. El institucionalismo histórico también fue influido por la manera en que el funcionalismo estructural ve a la política; como un sistema de partes interactuantes, con la diferencia de que el institucionalismo histórico asocia la organización institucional de la política o de la economía política como el principal factor para estructurar el comportamiento colectivo y para generar resultados distintivos (Hall y Taylor, 1996:5-6).

instituciones, los organismos proveen una estructura a la interacción. Sin embargo, éstos son grupos de personas unidos por alguna identidad y meta en común tales como los sindicatos, empresas, cooperativas, escuelas, universidades, asociaciones, etc. (North, 1995:15).

Ahora bien, qué tipo de organización estará determinada por el marco institucional. Se observa a las instituciones como las normas subyacentes del juego y a las organizaciones como agentes del cambio institucional. Lo importante es entonces, la interacción entre instituciones y organismos. Las instituciones determinan las oportunidades dentro de una sociedad; las organizaciones se crean para aprovechar esas oportunidades, y mientras van evolucionando, alteran las instituciones (de manera incremental). Así pues, hay dos vías de cambio: la resultante de la interacción entre instituciones y organismos que se han creado como consecuencia de la estructura incentivadora que otorgan dichas instituciones; o bien por la percepción y reacción del ser humano frente a los cambios generados en esas oportunidades (North y Thomas, 1973).

El marco institucional creado en la década de los años noventa indujo al desarrollo y evolución de una estructura de oportunidades que finalmente condujo al crecimiento geométrico de la IED. Es decir, conforme dicho marco iba evolucionando, creando organismos de aplicación, y generando de manera constante coyunturas de cambio incremental, no sólo se volvieron eficientes las instituciones creadas, en cuanto a su objetivo original, sino que gradualmente fueron alterando el marco institucional. Es correcto decir que la completa estructura burocrática e institucional de la administración pública del Estado nacional sufrió un inmensurable cambio. En términos prácticos, ese cambio fue el estímulo central que hizo de Argentina uno de los principales destinos de IED durante esos años.

Aunado a este desarrollo institucional que encuentra sustento teórico en el “Nuevo Institucionalismo” de la década de los ochenta, y que se materializa en diferentes tipos de Institucionalismo (racional, histórico y sociológico), surge el “nuevo” institucionalismo que propone un enfoque más dinámico del cambio institucional y un retorno a las ideas y al discurso; el cual es denominado, Institucionalismo Discursivo (ID).

Este abordaje teórico realiza un acercamiento distinto sobre el poder de las ideas y del discurso, como elementos que contribuyen al entendimiento del accionar político. Para ello, Vivien Schmidt (2008) comienza definiendo la naturaleza de las ideas. Éstas pueden pertenecer a tres niveles: políticas, programas y filosofías y, al mismo tiempo, contienen dos tipologías, cognitivas y normativas. Las políticas específicas o soluciones políticas son propuestas por *policymakers*; los programas generales refuerzan las ideas políticas, definen problemas a ser resueltos por las políticas, los temas a considerar, las metas a alcanzar, normas e instrumentos a aplicar y; las filosofías públicas sostienen a las políticas y programas organizando ideas, valores y principios subyacentes que raramente son refutados.

Políticas, programas y filosofías contienen dos tipos de ideas, las cognitivas, que aluden a qué es y qué hay que hacer y, las normativas que se refieren a qué es bueno o malo respecto al qué es, en consonancia con lo que se debería hacer. Así pues, las primeras, proveen recetas, guías y mapas para el accionar político y sirven para justificar políticas y programas dentro de una lógica de necesidad e interés. Por su parte, las ideas normativas le otorgan importancia al valor de la acción política y sirven para legitimar las políticas y programas mediante la referencia a su “adecuación” (Schmidt, 2008).

Ante dicha descripción, surge la gran pregunta que Schmidt (2008:5) se plantea, y que ayudará a entender porqué la “idea del neoliberalismo” fue exitosa en Argentina desde finales de los años ochenta, y en consecuencia las políticas que incentivaron la IED en el país: *¿Porqué algunas ideas se convierten en políticas, programas y filosofías públicas que dominan la realidad política, mientras que otras no?*

Muchos académicos coinciden en subrayar que el éxito de las políticas depende de su viabilidad política y administrativa, de las tradiciones nacionales, del rol de los valores y políticas culturales en la adopción de ciertas políticas, de la validación de ideas por parte de instituciones especializadas, de lo oportuno de la idea, etc, y por supuesto, de la oportunidad política de llevarla a cabo. Respecto de los programas, su éxito también dependerá de la viabilidad y de su potencial para resolver el problema planteado. Adicionalmente, el triunfo de una idea programática dependerá de la

presencia tanto de conceptos cognitivos, para satisfacer a los *policymakers* de que el problema será resuelto, como de otros normativos complementarios capaces de contentar a los ciudadanos. Finalmente, al ser la parte más profunda del entramado de ideas, es muy difícil probar que un conjunto de éstas constituye una filosofía pública (como sustento de políticas y programas).

De este modo, se puede observar que el conjunto de políticas públicas que surgen en los años noventa responde, de alguna manera, a las características antes aludidas ya que el éxito se desarrolló en todos los niveles de ideas: existía una clara viabilidad política, de apoyo por parte de coaliciones, partidos, organizaciones y ciudadanía en general, además, la aprobación de las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado se instituyeron como vehículos fundamentales para su viabilidad administrativa; claramente la realidad del país era oportuna por el nivel de crisis y el estado de hiperinflación; se presentaba también al modelo neoliberal con un potencial de resolución del problema existente, y, en especial, se planteó un Discurso que terminó de responder a la lógica del éxito de la reforma.

Se entiende que el Discurso contribuye al éxito o fracaso de las ideas mediante “cómo éste” articula su contenido sustantivo, es decir, considerando la relevancia del tema, su conveniencia, aplicabilidad, oportunidad y resonancia; sobre una base de credibilidad otorgada por la consistencia y coherencia entre los sectores políticos, sin dejar de lado el uso de la ambigüedad, siempre necesaria (Schimdt, 2008).

La Argentina de Menem, recibió ese discurso, que adquirió una fuerte aquiescencia no sólo en el partido gobernante y en su líder, en particular, sino además en la oposición y en diversos sectores que aceptaron la decisión de reformar el Estado sobre una amplia base de legitimidad social. El discurso de la década de los 90 sirvió tanto para expresar un conjunto de intereses estratégicos y / o valores normativos de los actores políticos del sistema, como para persuadir a otros (ciudadanía en general y votantes en particular) de la necesidad y adecuación de ese determinado curso de acción: el Modelo Neoliberal.

Lo que se buscaba entonces, era el desarrollo de un modelo superador de la crisis, convirtiéndose tal axioma en la filosofía pública por excelencia como parte de un

proyecto nacional y de más amplio espectro que incluía la superación de la crisis del Estado de Bienestar y de las deficiencias de aquél, encontrando en los programas y políticas a su más fervoroso enunciador, el presidente Carlos Menem.

De esta manera, y retomando el escrito de Vivien Schmidt (2008:11):

«Los discursos son exitosos cuando el orador pronuncia sus observaciones a la audiencia adecuada (público en general o especializado) en el momento adecuado y de la forma adecuada. Su mensaje debe ser convincente en términos cognitivos (justificable) y persuasivo en términos normativos (apropiado y / o legítimo). Un discurso exitoso logra su objetivo en términos de un «contexto conceptual» dado, considerando una «lógica de comunicación» dada. Esto sugiere no sólo que las ideas en el discurso deben «tener sentido» dentro de una organización particular de ideas sino también que el discurso por sí mismo será diseñado de una forma particular, siguiendo reglas y expresando ideas que son socialmente construidas e históricamente transmitidas.»²⁰

El discurso no es sólo lo que se dice sino a quién, cómo, por qué y dónde se pronuncia, en el marco de un proceso de construcción política y de comunicación. En esta línea, y en consonancia con uno de los objetivos específicos de este trabajo de investigación, surge como actor fundamental el concepto de coaliciones. Este ha sido definido por Butterfoss, Goodman y Wandersman (1996) de dos maneras diferentes:

1) En la primera se las define como «una organización de individuos que representan diversas organizaciones, facciones o sectores, que están de acuerdo en trabajar juntos para lograr una meta común».

2) En la segunda definición se caracteriza a una coalición como «una organización compuesta por grupos de distintos intereses, que combinan sus recursos humanos y materiales para lograr un cambio en los miembros que son incapaces de lograrlo de forma independiente».

En un acercamiento al concepto específico, Gómez Tagle y Valdés (2000:4) se focalizan más en las coaliciones políticas, y al respecto expresan que:

²⁰

Traducción del autor.

–El término coaliciones políticas es usado en sociología y ciencia política como el apoyo que otorgan algunos sectores sociales a un partido político con un cierto grado de compromiso mutuo (de las bases sociales o de los dirigentes), en un sentido amplio; implica una suerte de identificación sólida y relativamente estable con un partido, por ello, la idea (...) de ‘desalineamiento’ o ruptura de esas lealtades significa cambios profundos en las fuerzas que sostienen a los partidos (...).”

En un sistema representativo, republicano y federal, un actor central en la representación de los distritos y de los distintos sectores de la población es el Poder Legislativo, en este caso, los Diputados y Senadores Nacionales. Pero, ante esto cabe preguntarse: ¿Qué ocurre cuando, en un sistema presidencialista, el partido del presidente no controla la legislatura? Los Presidentes tienen otros mecanismos para llevar adelante su programa de gobierno. Pueden formar una coalición basada en el apoyo estable de otros partidos, por ejemplo, o pueden utilizar diferentes monedas de cambio para persuadir a los legisladores para que apoyen ciertas medidas legislativas, construyendo coaliciones diferentes para diversas medidas de política. Estas alternativas, incluyen recompensas tales como nombramientos, cargos políticos, concesiones de política o cambios que benefician a las jurisdicciones del legislador o a la base de apoyo del partido, proyectos de inversión local, transferencias presupuestarias y/o cargos públicos o contratos del Estado. Dichas opciones no son mutuamente excluyentes, porque incluso en el caso de las coaliciones estables, los presidentes necesitan utilizar diferentes alicientes, como cargos en el gabinete o concesiones de políticas para formar coaliciones o para evitar que éstas se desintegren.

Las coaliciones también varían en cuanto a su grado de formalidad, cohesión y durabilidad. –Algunas son muy fuertes y duraderas, (...) algunas coaliciones (...) son mucho más informales, *ad hoc* y de corta duración” (David Rockefeller Center for Latin American Studies and Inter - American Development Bank, 2006:29).

Igualmente, es importante destacar dos cuestiones que fueron publicadas en el Informe 2006 del BID:

- a) –La estabilidad de las coaliciones varía de un país a otro y de un gobierno a otro, y depende por lo menos de la coincidencia que exista entre lo que el presidente puede ofrecer a los legisladores y lo que estos desean. Lo que puede ofrecer el presidente

depende de factores tales como sus facultades para designar funcionarios, para definir la agenda de políticas y para ejecutar el presupuesto. Lo que los legisladores quieren (concesiones de políticas, proyectos de inversión local o transferencias para sus jurisdicciones) depende de los factores que definen sus incentivos, como las reglas electorales.

b) Las posibilidades que encierran estos intercambios de sustentar el apoyo de las coaliciones también depende de que existan mecanismos de compromiso que aseguren que el presidente y los partidos (o los legisladores individuales) cumplan sus promesas”(BID, 2006: 29-30).

Por tanto, se entiende por coalición política aquella interrelación intencional entre distintos actores motivados por uno o varios objetivos y/o intereses en común. Estos generan vinculaciones en las que la lógica bajo la que operan es básicamente la de la elección racional. En otras palabras, dichos actores desarrollan una serie de transacciones como actores individuales y, a su vez, actúan como un actor individual, o bien estandarizan discursos y acciones, logrando tener mayor peso político y poder que individualmente. Los actores participantes pueden ser actores políticos como pueden también no serlo. Es por ello que muchos actores sociales y económicos necesitan aliarse con agentes políticos para canalizar más sustancialmente sus reclamos y demandas, y poder promover ciertas medidas favorables a ellos.

Retomando aquí el institucionalismo histórico, éste presta especial atención a la manera en que las instituciones distribuyen el poder de modo dispar entre los diversos grupos sociales. De hecho, asumen que las instituciones otorgan a algunos grupos acceso desproporcionado en el proceso de toma de decisiones (Hall y Taylor, 1996). Estos grupos y los que quedan fuera de este proceso de redistribución asimétrica de poder, son los que han sido estudiados como coaliciones políticas.

Así pues, toda opción política lleva consigo la formación de una coalición de apoyo que permita su implementación, ya que a pesar que múltiples serán los sectores que se beneficien con las reformas, también significarán pérdidas para algunos grupos. Por ello, frente al cambio institucional surge la creación de coaliciones favorables a la política que adopta dicha posición por la estructura de incentivos que, de manera innata, posee la reforma en cuestión (Torre, 1998a:67).

No obstante, en situaciones de crisis extrema la oposición a la reforma tiende a desaparecer; un cambio de expectativas sociales y la extrema urgencia económica hacen de la reforma una necesidad, en palabras de Juan Carlos Torre (1998a:73): “(…) pavimentan el camino hacia su tolerancia social por los grupos afectados”.

En consonancia con lo mencionado, una nueva opción de política conlleva dos retos para el gobierno. Por un lado, la ejecución del ajuste estructural y, por otro, la mantención y ampliación de la coalición política y social de apoyo. Waterbuty (1989) se expresa al respecto afirmando que la preocupación fundamental de la elite gubernamental es la de evitar antagonizar a muchos grupos o sectores al mismo tiempo. Para esto, se generan diversas operaciones políticas, que han sido tratadas en este trabajo como monedas de cambio y que incluyen la cooptación de sus propios partidarios, la política de favores, la distribución de empleos en la administración pública, etc.

De este modo, la necesidad de generar incentivos hacia aquellos grupos se plantea como inminente para neutralizar resistencias. De hecho, la política de privatizaciones en Argentina produjo, en un primer momento, la oposición de trabajadores y sindicatos:

“(…) la venta de las compañías de teléfonos y de transporte aéreo comercial, decididas en 1990 por el gobierno de Menem, estuvo rodeada igualmente de fuertes conflictos laborales. En contraste, la segunda ola de privatizaciones después de 1991 tuvo un trámite más pacífico, facilitado porque se hizo efectiva la promesa de distribuir acciones de las futuras empresas privatizadas entre los trabajadores e, incluso, porque se dieron facilidades a los sindicatos para participar en la compra de activos estatales” (Torre, 1998a: 76).

Por ende, el apoyo o no de la coalición política y social a la reforma es directamente proporcional con las ganancias o pérdidas que la misma genere. Es decir, existe una reacción a la política de cambio que, en términos de Sidney Tarrow (1994) responde a una “estructura de oportunidades políticas” y es la que delinea la reacción social de los sectores afectados.

Respecto de los actores que intervienen, existen actores individuales (personas físicas) y actores colectivos (bajo instituciones resultantes de la organización de individuos particulares con intereses en común). Estos forman parte de lo que se ha denominado primer, segundo y tercer sector, según sean de carácter público, privado o de la propia sociedad civil.

Pérez Romero (2004:31-32) se refiere a los tres sectores de la sociedad del siguiente modo:

—El término Tercer Sector surge del hecho de que en el transcurso de los últimos cinco años se ha añadido un tercer sector a los dos que ya existían: el primero, el gubernamental y el segundo, el privado. (...) [Luego procede a definir a este Tercer Sector como] la participación de la población civil de manera ordenada, organizada y dentro de los parámetros de legalidad en la tarea de alcanzar estándares más altos de bienestar para la sociedad. Popularmente conocidos en estos tiempos como organizaciones de la sociedad civil o como organizaciones no gubernamentales, se considera que el nombre de Tercer sector es más adecuado, ya que comprende no sólo a las ONGs, sino también la participación de la sociedad civil y del sector privado con sus respectivas fundaciones o programas sociales de carácter muy específico. (...) Es importante que el sector gubernamental asuma una función de regulador y de facilitador más no de creador de sus propias fundaciones. Por otro lado, es esencial dotar de un marco amplio de legalidad a este sector que, aunque joven, ha tenido gran resonancia en la vida económica y política de la actualidad.”

Conceptos de gran utilidad para abordar a estos sectores y sus respectivas interrelaciones son los de grupos de interés y grupos de presión, para lo cual J. Meynaud (1972) afirma que todo grupo de presión es, por definición, un grupo de interés, pero que no todo grupo de interés es un grupo de presión. Justamente lo que diferencia a un grupo de interés de un grupo de presión es que los segundos están interesados en ~~influir~~ influir en las decisiones de los poderes públicos. Desde el momento en que esta voluntad se manifiesta el organismo considerado entra en la clase de los grupos de presión (Meynaud, 1972:8).”²¹

²¹ El autor también lo expresa del siguiente modo: —Los grupos de interés (...) se transforman en grupos de presión sólo a partir del momento en que los responsables actúan sobre el mecanismo gubernamental para imponer sus aspiraciones o reivindicaciones.” (Meynaud, 1972:11)

Dicha conceptualización, permite introducir los postulados teóricos de la Nueva Economía Política (NEP), y cómo ésta «...» estudia la forma en la que actores racionales, interesados en sí mismos, se combinan dentro o fuera de los marcos institucionales existentes para influir sobre los resultados sociales.” (Frieden, 1991:15-16)²²

Sebastián Saiegh y Mariano Tommasi (1998:10), exponen que la NEP:

«...» es una visión – en consonancia con la economía política clásica, pero a diferencia de la economía neoclásica surgida a partir de la revolución marginalista – que no ve a la economía como un mecanismo que se autosustenta independientemente del entorno social más amplio del cual ésta es parte. Entre otras cosas, la NEP presta particular atención a la determinación de las políticas económicas, reconociendo que las mismas no son llevadas a cabo por planificadores sociales omniscientes y benevolentes, sino que son el resultado de complejas interacciones entre múltiples actores con intereses, información y creencias particulares, en el contexto de determinados marcos institucionales.”

Esta corriente de pensamiento rescata de la economía, la noción de que los sujetos se comportan de manera racional a la hora de ejecutar sus acciones, y une dicho supuesto con el contexto político que circunda y posibilita la acción. «Ello debe entenderse en el sentido de que dadas ciertas metas y frente a un conjunto de estrategias posibles, las personas seleccionarán aquella estrategia que incremente sus *chances* de satisfacer dichas metas. La racionalidad, por lo tanto, es concebida como instrumental: las acciones son evaluadas y elegidas no por sí mismas, sino en función de sus resultados o utilidad esperada” (Saiegh y Tommasi, 1998:10).

Se abre así, la posibilidad de estudiar cómo los grupos de interés y de presión participan en la consecución de bienes públicos (que llegan a todos los miembros de un determinado grupo o categoría) y cuáles son las causas que dan sentido a la acción colectiva, frente al axioma que postula que los individuos carecen de incentivos para colaborar voluntariamente en el respaldo a acciones colectivas, dado que las ganancias que pueden obtener de éstas son reducidas.

²² Traducción del autor.

A razón de lo anterior, se toma como referencia a Olson (1965-1971) en su texto clásico *La Lógica de la Acción Colectiva*, donde expone que los individuos no tienden naturalmente a unir sus esfuerzos en la búsqueda de beneficios colectivos como tradicionalmente se había considerado. En consecuencia, los individuos aislados que analizan su participación en la formación de bienes colectivos, se encuentran desincentivados a actuar en la consecución de estos, dado que las ganancias que pueden obtener de los mismos son minúsculas. “(…) la paradoja consiste en que – si no se dan combinaciones o circunstancias especiales - los grandes grupos, por lo menos si están compuestos de individuos racionales, no actuarán a favor de sus intereses de grupos” (Saiegh y Tommasi, 1998:38).

En lo que se refiere a estas combinaciones o circunstancias especiales, Olson identifica prioritariamente dos: los incentivos selectivos y, el tamaño y homogeneidad del grupo en cuestión.

En lo que se refiere a los incentivos selectivos, los cuales se aplican selectivamente a los individuos según contribuyan o no a suministrar el bien colectivo, éstos pueden ser de carácter positivo o negativo. En lo que hace a los “positivos”, los mismos son beneficios especiales que sólo pueden ser disfrutados por los individuos que se involucran en determinados grupos u asociaciones. A modo de ejemplo, existen incentivos selectivos positivos tales como: políticas de seguros para miembros, publicaciones informativas, descuentos, información especializada, entre otros. Por su parte, los incentivos “negativos” son una pérdida o castigo a aquellos individuos que no ayudan a proporcionar el bien colectivo. Existen variados ejemplos de éstos, como la penalización derivada por el incumplimiento en el pago de impuestos, en el caso del Estado; o de las cuotas o cánones en las organizaciones, asociaciones o sindicatos. De esta manera, los incentivos selectivos permiten comprender las causas de participación de los individuos racionales en agrupaciones de mayor tamaño.

A su vez, el tamaño y la homogeneidad del grupo, se convierten en incentivos especiales por sí mismos, que allanan el camino de la participación colectiva en la generación de bienes públicos o colectivos. Mientras menor sea el tamaño del grupo, mayores posibilidades de consenso interno en torno al tipo y a la cantidad del bien que se quiere alcanzar con el accionar coordinado. Lo que es más, un grupo reducido

invierte la relación entre costos y ganancias obtenidas que rige para los individuos en general, ya que estos grupos pueden obtener grandes beneficios del accionar conjunto, aunque este no sea organizado y tengan que actuar por su propia cuenta. El ejemplo más típico es el accionar de las compañías en mercados oligopólicos, donde la acción repercute en grandes ganancias dados los pocos actores que participan del bien colectivo. Por su parte, la homogeneidad (incentivo selectivo de carácter social) del grupo brinda mayores posibilidades de acción concertada y organizada, ya que los individuos socialmente homogéneos tienden a tener una misma estructura de preferencias que transmiten a la consecución de los bienes colectivos que persiguen.

En resumen, y en palabras de Olson (1965-1971:60): «(...) aquellos grupos que tengan acceso a incentivos selectivos, probablemente actuarán de manera colectiva para obtener bienes colectivos, con más frecuencia que los grupos que no disponen de tales incentivos. Además, es probable que los grupos más reducidos emprendan una acción colectiva, en comparación con los grupos más numerosos.»

Acercando los postulados teóricos analizados al caso en estudio, puede observarse que durante los años noventa existieron incentivos selectivos que motivaron a los actores en escena, ya sea a nivel gubernamental, empresarial o sindical, para que trabajasen conjuntamente en la consecución de un particular bien colectivo como fue la Reforma del Estado. Estos grupos percibieron incentivos especiales de las modificaciones institucionales acontecidas en el período, que explican en parte el consenso existente en torno a la reforma llevada adelante. A su vez, lo reducido de los grupos tomadores de decisiones permitió, unido a otras características que se engloban en el funcionamiento de una Democracia Delegativa, que dicha reforma se materializaría con mayor fluidez que en contextos donde participa un mayor número de individuos en la consecución de bienes colectivos.

Así pues, resulta imperioso el estudio de la democracia delegativa (DD) (O'Donnell, 1994:6-7), como una particularidad que formó parte del contexto de reforma y que podría ser examinada también como un estímulo al cambio institucional gestado.

Mediante dicho concepto, se analiza el sistema político argentino y una “nueva especie” de democracia característica del nuevo orden internacional. De hecho, y tal como se venía dilucidando, la DD resulta ser un procedimiento indispensable para la gestación de un nuevo orden institucional y de acumulación social, que en la Argentina se presentó concretamente en la década de 1990, con Menem como Presidente de la Nación. Resulta interesante entonces indagar acerca de cómo el sistema político, en conjunción con el orden internacional, permiten el cambio institucional y específicamente un marco regulatorio amistoso y, en efecto, favorable a la IED.

Se genera pues la necesidad de investigar lo que Guillermo O'Donnell (1994) define como una democracia delegativa en sentido teórico y cómo sus postulados se aplican al caso argentino. En primer lugar, el autor comienza construyendo una crítica a la forma de valorar la democracia, por su comparación con los modelos democráticos de los países desarrollados. En este afán, afirma que los estudios en el área refieren a democracias representativas tal como lo son en los países capitalistas y que las democracias instauradas recientemente son democracias sólo en el sentido en el que cumplen con criterios básicos, lo que no implica que sean representativas ni mucho menos institucionalizadas; es decir, se trata de *democracias delegativas* (O'Donnell, 1994).

Según el autor, la nota característica de estos procesos democráticos radica en la fortaleza y papel que cumple el Poder Ejecutivo de la Nación, no sólo en detrimento de los demás poderes, sino también sobre toda la estructura institucional que sostiene la edificación democrática de un Estado. En este sentido, es sumamente importante la construcción de instituciones como ejes de decisión de alta relevancia dentro del poder político.

En términos del mismo:

“(...) en las DDs (...) los candidatos presidenciales ganadores se sitúan a sí mismos tanto sobre los partidos políticos como sobre los intereses organizados. ¿Cómo podría ser de otro modo para alguien que afirma encarnar la totalidad de la nación? De acuerdo con esta visión, otras instituciones —por ejemplo, los tribunales de justicia y el poder legislativo— constituyen estorbos que acompañan a las ventajas a nivel nacional e

internacional de ser un presidente democráticamente elegido. La rendición de cuentas a dichas instituciones aparece como un mero obstáculo a la plena autoridad que le ha sido delegada al presidente.

La democracia delegativa no es ajena a la tradición democrática. Es más democrática, pero menos liberal que la democracia representativa. La DD es fuertemente mayoritaria. Consiste en constituir mediante elecciones limpias una mayoría que faculta a alguien para convertirse, durante un determinado número de años, en la encarnación y el intérprete de los altos intereses de la nación” (O’Donnell, 1994:13).

Por añadidura, podría encasillarse al caso argentino como una democracia delegativa en camino a ser representativa durante el gobierno de Raúl Alfonsín, dada la etapa de transición que caracterizó a esta administración después de la vuelta a la democracia. Tras años de gobiernos militares, la solvencia de las instituciones democráticas se había visto erosionada, por lo cual pese al retorno a la constitucionalidad, el país no podía definirse como un régimen democrático consolidado y de raigambre representativa.

No obstante, la evolución del proceso democrático y las mismas características del sistema político nacional (hiper-presidencialista por excelencia) se conjugaron en pos de enmarcar a la Argentina dentro de los límites de la democracia delegativa. El gobierno de Carlos Menem siguió esta línea de acción basada en la preponderancia del Ejecutivo sobre la estructura institucional democrática, como intérprete supremo de un electorado que lo había elegido para que atendiese a sus necesidades y produjese el cambio pertinente que el país requería.

Es así como, esta tradición democrática, basada en las directrices de una estructura aglutinadora de poder permitió que la Reforma del Estado y en lo tocante a la IED, se decidieran con mayor facilidad que si hubiesen tenido que ser expuestas a un escrutinio más generalizado. Empero, cabe aclarar que no se pretende a lo largo de esta investigación resumir toda la interpretación referida a las reformas estructurales a éste concepto, ya que se considera que existieron otros factores de capital importancia, como el papel de las coaliciones políticas y el estado generalizado de crisis en el marco de la asunción presidencial de C. Menem, entre otros, que avalaron las transformaciones acontecidas.

En consonancia con el análisis, la crisis económica que atravesaba Argentina durante aquellos años, generaba una sensación de urgencia en la sociedad, dando lugar al terreno propicio para la cimentación de las tendencias delegativas presentes. Se habla así de un “mandato delegativo” conferido por la mayoría para “salvar a la patria”; los paquetes de reformas estructurales se desprenden como un corolario (O’Donnell, 1994).

De allí la importancia de comprender cómo es elegido un Presidente de estas características, y cómo, una vez en el poder, se gobierna tal situación de crisis. “Los Presidentes han ganado elecciones en Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú mediante promesas de políticas económicas expansionistas y muchos otros aspectos beneficiosos que los acompañarían, sólo para promulgar severos paquetes de estabilización inmediatamente después de asumir sus funciones” (O’Donnell, 1994:19).

En esta misma línea, se considera necesario analizar los poderes con que cuenta dicho Presidente popularmente elegido por medio del sufragio y, opuesto, o no, a los poderes del Congreso, dado que dichos poderes determinan el marco formal-legal en el que todas las medidas aquí abordadas fueron implementadas. A estos fines, se emplea una de las clasificaciones más utilizada en la ciencia política contemporánea, siguiendo a Mainwaring y Shugart (2002:20-21), quienes los presentan del siguiente modo:

“La ‘fortaleza’ de los presidentes –su capacidad para ejercer influencia sobre la legislación descansa sobre dos categorías de poderes presidenciales: poderes constitucionales y partidarios. Los poderes constitucionales, tales como la atribución de vetar proyectos de ley o de emitir decretos-ley, permiten al presidente dar forma a los resultados de políticas del sistema sin importar que sean o no líderes de un partido o bloque de partidos en control de una mayoría legislativa. (...) Los poderes partidarios son la capacidad de modelar (o, incluso, de dominar) el proceso de confección de la ley que se origina en la posición del presidente ante el sistema de partidos. (...) La interacción entre los poderes constitucionales y partidarios de los presidentes da forma al carácter de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y determina en gran medida la capacidad de los presidentes para transformar en políticas un programa legislativo.”

Respecto de los poderes constitucionales con que puede contar un Presidente para influir en el marco legal, los principales son el poder de veto y el poder de decreto. Se distinguen, al mismo tiempo, entre poderes pro-activos y reactivos. El veto es un

poder legislativo reactivo ya que, le permite al presidente defender el statu quo reaccionando al intento de la Legislatura por alterarlo por medio de la aprobación de un proyecto de ley. (Mainwaring y Shugart, 2002)

Por su parte, el poder de decreto es un poder constitucional legislativo de tipo pro-activo. En palabras de Mainwaring y Shugart (2002:54), un poder pro-activo ~~permite~~ al presidente establecer un nuevo statu quo. Si, por ejemplo, el presidente puede firmar un decreto que se convierte en ley en el momento en que es firmado, ha efectivamente establecido un nuevo statu quo.” Es muy común en América Latina que las Constituciones Nacionales permitan al Presidente o a sus ministros emitir decretos regulatorios para poder implementar las leyes ya aprobadas por el Congreso, pero son pocas las que le permiten a un jefe de Estado establecer una nueva legislación por medio de esta vía (además, en los países que autorizan este tipo de acciones, usualmente lo intentan contrarrestar dándole la potestad al Poder Legislativo de rescindir o enmendar el decreto si así lo quisiera).

El poder proactivo es el que con frecuencia utilizan los jefes de gobierno de las DD. En éstas, el proceso de toma de decisiones es mucho más ágil que en las democracias institucionalizadas. De hecho, en las democracias delegativas sucede lo que en América Latina se denomina ~~decretismo~~” y que se conceptualiza como la sistematización de órdenes del ejecutivo, apresuradas y unilaterales, que por ser decididas más fácilmente, no significa que serán implementadas. A modo de ejemplo, es necesario indicar el caso de la Presidencia de C. Menem, que entre julio de 1989 y agosto de 1998, promulgó 472 decretos de necesidad y urgencia. Puesto en retrospectiva histórica, esto implicó un aumento sustancial en relación con los 35 decretos existentes desde 1853 hasta su asunción presidencial (Mustapic, 2000).

Generando una cercanía entre teoría y práctica, este fenómeno estudiado por O'Donnell como democracia delegativa se presentó en la década de los noventa como un incentivo adicional a la efectiva Reforma del Estado. Con sus características, motivaciones, consecuencias y procesos sirvió de base para que un Presidente como C. Menem, ensalzado como el líder nacional, y acompañado por una coalición política y social, pudiera con innegable éxito ejecutar una modificación institucional, que se llevó a cabo, en término generales, mediante el proceso de privatización y desregulación.

A modo de conclusión del amplio marco teórico – conceptual expuesto, se hará una breve reflexión sobre el texto *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game* de Robert Putnam (1988) habida cuenta su aporte para comprender los objetivos que se plantean en la presente investigación. El argumento central versa sobre el vínculo existente entre el nivel internacional y nacional, durante el proceso de toma de decisiones en negociaciones internacionales.

Más allá del análisis puntual al cual conduce el texto, el mismo permite identificar cómo el ambiente internacional condiciona la toma de decisiones a nivel nacional, y cómo los principales actores domésticos se ven influenciados por los grupos de interés y de presión, a la hora de determinar los cursos de acción a seguir.

El autor reconoce que las políticas domésticas están usualmente vinculadas de alguna forma con las relaciones internacionales, y afirma que las primeras determinan a las segundas y viceversa, simultáneamente. Es así que propone un análisis de ambos niveles y sus relaciones cada vez más complejas e interdependientes. Lo plantea en términos de un juego en dos niveles que se solapan y que se tornan constantemente interdependientes:

- a) En el nivel doméstico, los grupos nacionales persiguen sus intereses ejerciendo presión sobre el gobierno para que éste adopte medidas que les resulten favorables (y los políticos buscan construir su base de poder por medio de la conformación de coaliciones con dichos grupos locales).
- b) En el nivel internacional el gobierno nacional busca maximizar su propia habilidad y capacidad para satisfacer las presiones domésticas y, a la vez, minimizar las consecuencias adversas de los asuntos internacionales.

Es en este juego de dos niveles donde los líderes políticos desempeñan sus labores buscando dichos fines, y como resultado suele presentarse una situación de equilibrio entre maximizaciones y minimizaciones.

En un intento por aproximar el análisis a la problemática y al corte temporal en estudio, cabe resaltar la influencia del ambiente externo (triunfo del capitalismo y expansión del Consenso de Washington) sobre los principales *policy makers* nacionales, tanto en la esfera económica como política. Estos se vieron influenciados por los postulados que imperaban en el sistema económico internacional, y buscaron consecuentemente tomarlos como base para la ejecución de un set de políticas públicas tendientes a reformular el Estado y los principios rectores del modelo de acumulación social precedente.

A nivel interno, estas reformas se explican por el consenso existente en torno a la necesidad de reformar el Estado, al tiempo que como resultado de coaliciones políticas interesadas en materializar el cambio institucional concerniente. La situación de crisis también puede interpretarse como un aliciente de los grupos internos hacia el gobierno en funciones, sobre todo los grupos de corte opositor, para que los tomadores de decisiones pudiesen llevar adelante políticas públicas como las implementadas.

En resumen, el análisis de R. Putnam permite dimensionar el juego de dos niveles, representado por el entorno internacional y doméstico, en los años noventa; y cómo sus resultados desembocaron en la Reforma del Estado y en la modificación del andamiaje institucional existente hasta entonces.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

“La investigación es acción y es producto. Acción de los sujetos, que construyen el conocimiento con diversos grados de autonomía. Producto que se formaliza en discursos institucionales, los cuales a su vez son condición y oportunidad para la acción de los investigadores. Ante este inter-juego de mutuas estructuraciones surge la pregunta acerca del papel que cumple la metodología de la investigación” (Vieytes, 2004:1).

El momento de selección de una metodología de investigación se presenta luego de tamizar por el marco teórico - conceptual las variables que darán respuesta al problema de investigación. Tal elección conlleva una orientación determinada que guiará el desarrollo de este trabajo. Se trata del medio para avanzar desde la fundamentación teórica hacia la información recolectada y, de esta manera otorgar coherencia al proceso de investigación.

La presente investigación se enmarca dentro de las Ciencias Sociales, y más específicamente dentro de las disciplinas de la Ciencia Política, valiéndose también de ciertos conceptos propios de la Administración, la Economía, las Ciencias de la Comunicación, la Sociología y las Relaciones Internacionales. El estudio pretende describir, en primer lugar, pero también explicar la relación entre las variables propuestas. Por tal razón, el método utilizado es el cualitativo dado que se considera necesario realizar este trabajo desde un marco flexible, que permita plantear nuevos interrogantes y ampliar la construcción de conocimiento sobre la realidad social.

Este método provee descripciones de los contextos sociales (donde el fenómeno se origina) y de la matriz social configurada en el momento de producción del hecho. Recurre a la inducción con el objeto para hacer comprensible la información empírica e intenta explicar porqué los fenómenos sociales ocurren de una manera en un contexto y no de otra. Además, el investigador debe delinear conceptos sensibilizadores y no elaborar una teoría para ser validada como propone la lógica de la investigación cuantitativa (Vieytes, 2004). Sin dudas, este enfoque ayuda a explicar y entender de una manera acabada la realidad estudiada, dejando de lado al fenómeno como un cuerpo aislado del componente social.

Es pertinente mencionar que la elección de este método se basa en el hecho que éste no considera una única forma de ver la realidad, sino que cabe una múltiple concepción de ella y su tarea es la comprensión de los fenómenos, captar las verdaderas relaciones existentes. En este sentido, el método cualitativo es el óptimo para el análisis de la conducta humana y de los hechos sociales, y particularmente de situaciones de alta complejidad como lo es, en este caso, el papel de las reformas estructurales durante de la década de los noventa, como incentivos al incremento geométrico de la IED en Argentina.

No obstante aquello, es importante aclarar que se recurrirá al uso del método cuantitativo, con fines cualitativos, para el estudio de la variable *flujos de inversión extranjera directa* en aras de analizarla con respecto a la variable *reformas estructurales* y, en particular, a la Reforma del Estado y sus incentivos institucionales.

El tipo de estudio que se llevará a cabo se enmarca dentro de los llamados tipos explicativos²³ ya que éstos pretenden conducir a un sentido de comprensión o entendimiento de un fenómeno. Lo cual implica que apuntan a las causas de los eventos físicos o sociales y buscan responder a preguntas como ¿por qué ocurre? ¿en qué condiciones ocurre? (Tevni Grajales, 2002). En términos más específicos, ¿por qué aumentó la IED en el período de análisis? ¿Qué facilitó dicho ingreso? ¿Cuáles fueron sus motivaciones? ¿Por qué se focalizó en determinados sectores y no en otros?, entre otros interrogantes.

Este tipo de investigaciones plantean la necesidad de conocer por qué ciertos hechos de una realidad ocurren de ese modo y no de otro; buscan ciertas relaciones de dependencia entre diversas clases de hechos.

En cuanto al diseño de investigación, entendiendo por éste la estrategia general adoptada para responder al problema planteado, se ha recurrido a la clasificación

²³ Se recuerda que los autores clasifican las investigaciones en: exploratorias, descriptivas y explicativas. Otros asumen que las explicativas son en realidad correlacionales y causales. Véase en King, Keohane y Verba (2000:13-43).

presentada por Sabino (1992) en su obra *Proceso de Investigación*. En este sentido, el presente trabajo utiliza el diseño bibliográfico, en mayor medida, y el de campo.

El diseño bibliográfico implica la búsqueda, análisis, crítica e interpretación de datos que provienen de fuentes secundarias, donde el propósito es, como en toda investigación, el aporte de nuevos conocimientos. Este tipo de diseño posee como beneficio principal que el investigador puede incluir una amplia gama de fenómenos en su indagación ya que (..) no sólo tiene que basarse en los hechos a los cuales él tiene acceso de un modo directo sino que puede extenderse para abarcar una experiencia inmensamente mayor. Esta ventaja se hace particularmente valiosa cuando el problema requiere de datos dispersos en el espacio, que sería imposible obtener de otra manera. Un investigador no puede ir recorriendo todo el planeta en busca de datos de producción o población para hacer luego análisis comparativos; pero si tiene a su alcance una bibliografía adecuada no tendrá obstáculos para contar con toda la información de referencia. El diseño bibliográfico también es indispensable cuando hacemos estudios históricos: no hay otro modo, en general, de enterarnos de los hechos pasados si no es apelando a una gran proporción de datos secundarios” (Sabino, 1992:70-71).

En consonancia con dicho diseño, se analizaron, en especial, dos fuentes: la Revista Desarrollo Económico y la Revista de la CEPAL, ambas, en sus versiones impresas. Además se utilizaron los informes de IED de la CEPAL y aquellos de la DNCI, tomándose a ambos como base de datos para las comparaciones y análisis cuantitativos realizados.

Adicionalmente, se recurrió al estudio de diversos autores y especialistas en la temática. Unos han permitido confeccionar el marco teórico – conceptual, entre ellos, Olson, Adamson, Tarrow, O'Donnell, Putnam, North, Schmidt, Keohane, Nye, Bresser Pereyra, Oszlak, Hall, Taylor, Saiegh, Tommasi y otros. Otros autores permitieron explicar el caso de estudio, tales como Ferrer, Aspiazú, García Delgado, Torre, Llach, Gerchunoff, Rouquié, Nochteff, Serrafiero, Palermo, Novaro, Acuña, Paramio, Del Campo, Acuña, Murillo, Corrales, Rouquié, entre otros.

Por otro lado, el diseño de campo se basa en informaciones o datos primarios obtenidos de la realidad. Su valor reside en que el investigador tiene la posibilidad de cerciorarse por él mismo del valor de la información recolectada y de las condiciones en que ésta ha sido obtenida. En términos generales, este tipo de información le otorga

mayor validez a la investigación y garantiza un mayor nivel de confianza. En este trabajo, se ha utilizado la **entrevista** como herramienta del diseño de campo. La misma ha sido formulada tanto a referentes económicos de la política económica argentina, tales como J.V. Sourrouille, D. Cavallo, R. Fernández, J. L. Machinea, C. Menem y R. Dromi; como a especialistas en la materia como P. Gerchunoff, B. Kosacoff, D. Sica, G. Acosta, M. Novaro, M. Capello, A. López, M. Mortimore y F. Porta.

Una vez contextualizado el tema de investigación, explicado la relevancia del problema, facilitado las herramientas teórico – conceptuales y dedicado un breve espacio para cuestiones metodológicas básicas; resulta oportuno presentar la estructura de esta investigación.

El Capítulo I reseñará el origen latinoamericano del modelo de acumulación social encarnado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones; al tiempo que tratará de precisar cómo ésta encontró sustento en la experiencia argentina. El presupuesto de base de dicho capítulo está relacionado con la noción de que el proceso de reformas estructurales acontecido en la región y en el caso en estudio, implicó una des-estructuración de los preceptos políticos, económicos e institucionales que mantuvieron en boga a la ISI durante gran parte del siglo XX. Fue el ocaso de un modelo y el advenimiento de otro, lo que resume la década en estudio. De esta forma, este apartado intenta ser la antesala histórica, mediante la cual adquieren significado las medidas reformadoras que se llevaron adelante, en especial bajo el rótulo de reforma del Estado.

Seguidamente, el Capítulo II constará de un análisis de la política – económica argentina seguida por las administraciones de Raúl Ricardo Alfonsín y Carlos Saúl Menem principalmente, y también reseñará la gestión de Fernando De la Rúa, en el marco de la Alianza.

En líneas generales, se analizarán los condicionantes externos e internos que confluieron en la necesidad de reformar el Estado, tanto en las administraciones de Raúl Alfonsín como en la de Carlos Menem, pese a sus diferencias partidarias; y se evaluará el rol de las coaliciones políticas, económicas y sindicales que permitieron y

materializaron el cambio institucional, del cual derivarían, posteriormente, los incentivos para atraer a la IED

Más específicamente, se examinarán las reformas estructurales llevadas a cabo por la Administración de Carlos Menem, identificándolas como incentivos institucionales para el ingreso de IED a la Argentina. En particular, la Ley de Emergencia Económica, de Reforma del Estado, el Decreto 2284/91 de desregulación, Ley de Convertibilidad, de Inversiones Extranjeras. Al mismo tiempo, se estudiarán los dos procesos por los cuales, en mayor medida, dichas reformas se concretaron: las Privatizaciones y concesiones, y la Desregulación de la actividad económica. Tanto la parte dedicada a R. Alfonsín como la de C. Menem concluirán con una breve conclusión acerca de aquellos factores internos, externos e intermésticos que dieron lugar, o no, a la implementación de las Reformas de Primera Generación.

En última instancia, se hace alusión a la política – económica de la Administración De la Rúa, quedando demostrada la continuidad en el accionar de los tres gobiernos en estudio.

El Capítulo III comenzará a analizar el fenómeno de la IED en sí mismo y su comportamiento en Argentina. Para ello, se partirá de una visión holista de este tipo de inversiones y se explicitarán los factores las que atraen. A partir de esto, se estudiará el contexto internacional durante la última década del siglo XX, lo que permitirá comprender las dinámicas que se sucedieron en esos años. Asimismo, se intentará comprender dicho fenómeno de manera más focalizada a partir del consideración de las diversas estrategias de las ET en América Latina.

Inmediatamente, la investigación se orientará a la evolución de la IED en Argentina, para poder introducirse posteriormente en un análisis más detallado de la década del noventa. Allí, se estudiarán los destinos de la IED por sectores, por actividades, sus orígenes, sus externalidades y las estrategias de las ET desarrolladas en Argentina. Para concluir, brevemente se hará hincapié en la crisis que atravesó el país a partir de 2001 y sus consecuencias para las inversiones extranjeras.

En el Capítulo IV se realizará un análisis del comportamiento de la IED en Brasil y México. Estos casos paradigmáticos en el continente, tanto por la cuantía de los flujos percibidos como por las diferentes estrategias desplegadas por las ET en cada uno de ellos, permitirá observar con mayor nitidez las similitudes y diferencias con Argentina. Se considerarán las privatizaciones, los incentivos especiales, las estrategias de desarrollo, las políticas nacionales, etc. Para finalizar, se efectuará un análisis comparado del fenómeno de la IED en los tres países.

El Capítulo V, hará referencia a la experiencia del Sudeste Asiático y las estrategias de desarrollo utilizadas por los países que lo componen. Por medio del mismo se busca dar cuenta de que en el momento en que se estaba generando el ajuste estructural en América Latina, existían a nivel internacional otras experiencias exitosas que no se aferraron a raja tabla a los postulados de los OMD y a los preceptos neoliberales emanados desde el Consenso de Washington. En otras palabras, lo que se intenta argumentar con este capítulo es que existían otras alternativas para articular el desarrollo donde el Estado no necesariamente queda excluido de las mismas.

PARTE I: DINÁMICA REGIONAL Y NACIONAL PREVIA A LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

CAPÍTULO I

Se busca a continuación, y a lo largo de todo este capítulo, reseñar las características, desarrollos y vicisitudes que enfrentó América Latina, y en particular Argentina, desde los comienzos de la posguerra hasta finales de los años ochenta del siglo XX. El período en análisis busca reseñar la evolución de las políticas tendientes al desarrollo a escala regional, que se expresaron principalmente a través de lo que se conoció como el “Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones.”

Otro principio rector del capítulo, pretende exponer las causas que terminaron de desbaratar las políticas públicas que sustentaban el modelo de desarrollo imperante en este período, allanando así el camino para el surgimiento de las reformas estructurales acontecidas a finales de los ochenta y principios de los noventa en toda la región y con especial fuerza en Argentina.

1.1: América Latina y Los Contornos de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones

A finales de la Segunda Guerra Mundial las condiciones eran propicias para el surgimiento de un nuevo conjunto de ideas sobre el desarrollo. Las cosmovisiones del mundo habían cambiado, y los Estados que eran fuertemente dependientes de la estructura del comercio internacional, vieron en el desenlace de la segunda conflagración mundial, un serio problema para la expansión, e incluso para el sustento de sus economías. Así, el colapso vivido tras más de 15 años (1930-1945) de estancamiento económico y desastres bélicos, desató, llegado a su fin, un nuevo paquete de políticas referidas al desarrollo que, en sus particularidades para América Latina, adquirieron diferentes significados. Mientras algunos países de la región optaron por transitar el mismo camino emprendido hasta entonces, otros abocaron sus esfuerzos hacia la materialización de un desarrollo endógeno, que partía de la premisa que el

comercio internacional era insuficiente para alcanzar un desarrollo integral de sus economías.

Subyacía a este análisis, el hecho de que en los países en vías de desarrollo la insensibilidad económica y la falta de espíritu de empresa eran casi universales; por lo cual, si se pretendía lograr un avance económico significativo, los gobiernos debían desempeñar un papel amplio e indispensable. El Estado debía dejar de ser sólo el garante de la propiedad y de la seguridad, para pasar a ser el líder de los procesos sociales y económicos.

De esta forma, —a principios de la década de 1950, y aún más al término de la guerra de Corea, las repúblicas latinoamericanas se enfrentaron a una clara alternativa: optar explícitamente por un modelo de desarrollo hacia adentro, que redujera su vulnerabilidad a los choques externos, o seguir adelante con el crecimiento guiado por las exportaciones, sobre la base de alguna combinación de intensificación y diversificación de las mismas” (Bulmer Thomas 1998:321).²⁴ Frente a esta disyuntiva, las naciones latinoamericanas se alistaron en dos grupos de países, uno de las cuales enfocó su desarrollo hacia adentro; mientras que los restantes siguieron apostando al comercio exterior y a las exportaciones tradicionales.

El primero de estos grupos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay), terminada la guerra, encontró un aliciente en el desarrollo industrial que se había materializado durante de la Gran Depresión y que continuó incrementándose durante la conflagración mundial. Éste, sirvió de base para una profundización del modelo, y hacia esa dirección estas naciones dirigieron sus esfuerzos.

Los años posteriores a la crisis de 1929 y su contrapartida, ejemplificada en la contracción del comercio internacional como producto de las devaluaciones competitivas de los países desarrollados, significaron el puntapié inicial a los procesos de industrialización temprana de los países latinoamericanos, alcanzando mayor ímpetu

²⁴ En este punto, el autor remarca que la intensificación de las exportaciones consistía en dar énfasis a las exportaciones tradicionales (materias primas), elevando su participación en el PIB y en algunos casos en el total de exportaciones. Por otra parte, la diversificación, se refería a la promoción de exportaciones por fuera del patrón tradicional (bienes elaborados).

en aquellos que ya contaban con alguna base industrial previa, asociada a las actividades exportadoras que definían el modelo de inserción internacional de la región.

Al respecto, Rouquié (1994:259), aporta lo siguiente:

—La fabricación local de bienes hasta entonces importados estimulará la industrialización. En la primera etapa, esta sustitución se efectuará por medio de empresas de capitales nacionales, en principio de escasa concentración de capital y tecnología relativamente primitiva.” En referencia a la importancia del periodo en que se produce el cambio, agrega: —Son periodos de crisis del movimiento comercial internacional que, al poner en tela de juicio el esquema de cambio dominante, crea condiciones propicias para la expansión y apelación del desarrollo industrial.”

Así (...) —La gran depresión de la década de 1930 y la guerra mundial de 1939 – 1945, con la consiguiente reducción de la capacidad de importación, obligan a las economías nacionales a producir localmente lo que no pueden comprar.”

Continuando con el análisis del modelo de desarrollo hacia adentro, Bulmer – Thomas (1998:323-324) expone las características esenciales del proceso:

—El *modelo hacia adentro* se basó en las manufacturas. No se descuidaron otras actividades vinculadas al mercado interno, como la construcción, los transportes y las finanzas, pero se vio que la base de la pirámide se asentaba firmemente sobre los establecimientos industriales que habían surgido en un mercado protegido de las importaciones. Sin embargo, la protección ofrecida a la industria había sido ad hoc, a menudo incoherente y tendiente a la defensa de la balanza de pagos, más que a las necesidades de aquella.”

En estos países, la industria comenzó a ser protegida a través de una estructura arancelaria que otorgó a la producción nacional un interludio para desarrollarse, pese a su falta de competitividad internacional y a sus altos costos de producción. El mercado interno era el nicho donde las incipientes industrias nacionales colocaban sus productos; y la protección, nominal y efectiva, el resguardo frente a una competencia industrial del primer mundo que era más intensiva en capital y que había alcanzado economías de escala tras años de desarrollo y mercados ampliados.

Por su parte, el resto de las naciones latinoamericanas (Venezuela, Perú, Paraguay, Bolivia, Centro América y el Caribe) siguieron transitando el camino de las exportaciones de sus principales materias primas. En estos países los desarrollos industriales de entre guerras no prosperaron dado que los mercados internos eran relativamente pequeños, su base industrial incipiente y débil, y los cambios estructurales no habían sido favorables para dar asiento a la industrialización. Por su parte, las elites políticas no encontraron tampoco, en el traspaso hacia un modelo productivo hacia adentro, incentivo alguno ya que el asiento de sus negocios seguía estando en la exportación de las riquezas naturales de su entorno.

En algunos casos las exportaciones primarias se diversificaron, como se evidenció en Perú, país que paulatinamente anexó a sus exportaciones tradicionales plomo, cobre, zinc y recursos marinos; mientras que otros países profundizaron el patrón existente, como fue el caso de Venezuela que continuó exportando exitosamente petróleo a Estados Unidos, o el caso cubano que continuó apostado tras la Revolución de 1959 al comercio azucarero.

Un aspecto a remarcar tanto en el grupo de países que comenzó a mirar hacia adentro, como en el grupo que apostó a una estructura productiva hacia afuera, radicó en que ambos fueron permeables al ingreso de capitales externos, que adquirieron un papel predominante en sus estructuras productivas.

Las economías de la región que apostaron tempranamente al modelo ISI, sucumbieron, pese a la fuerte protección de sus industrias, frente a los capitales foráneos y las empresas transnacionales que éstos representaban. Ahondando en los motivos, la falta de financiamiento adicional para las inversiones productivas nacionales y la carencia de una sólida base tecnológica, aparecen como las principales causales. Si bien estos países habían facilitado crédito a las industrias nacientes, que habían permitido el surgimiento de una nueva burguesía nacional; el mismo no fue suficiente cuando la industria interna buscó hacerse más intensiva en capital y saltar de la producción de bienes de consumo, a la de bienes intermedios y de capital. En este salto, la tecnología disponible se mostró también obsoleta.

Como lo expresa Bulmer – Thomas (1998:326-327):

—Estos dos problemas no habían sido paralizantes mientras la industria se preocupó por producir productos de consumo no duradero con el estímulo de la sustitución de importaciones. Esta etapa —fácil— de la ISI no había exigido grandes inversiones de capital en las fábricas, y la tecnología necesaria estaba encarnada en los bienes de capital importados. En cambio el giro de la estructura industrial hacia los productos de consumo duraderos y los bienes intermedios y de capital aumentó el tamaño mínimo de la inversión, y exigió un acceso a la tecnología que no siempre se podía obtener en el mercado abierto.”

El corolario de esta situación, se expresó en un cambio de concepción con respecto al ingreso de capitales externos a las economías protegidas, dando como resultado una variación en la legislación en torno a éstos. Es así como se crearon las condiciones, es decir, se proveyeron incentivos, al ingreso de IED, precisamente a través de empresas transnacionales. De esta manera, las naciones latinoamericanas invitaron a ingresar a las empresas extranjeras por sus capacidades tecnológicas, su fácil acceso a la financiación internacional y sus conocimientos gerenciales y de mercadotecnia. No obstante, aquéllas se encontraron atraídas por los mercados cautivos que representaban los países de la región. Las altas tasas arancelarias, que en su momento habían excluido a estas empresas, se convertían ahora en el principal incentivo para radicarse en los países latinoamericanos.

En lo que respecta a las naciones de la región que continuaron mirando *hacia fuera*; éstas también vieron cómo los capitales externos penetraban en sus economías en ciertos casos y cómo los existentes perpetraban su participación en las exportaciones nacionales. —En toda la región — salvo Bolivia — las compañías extranjeras dominaban las exportaciones de minerales y estaban firmemente establecidas en muchas ramas dinámicas en términos de comercio exterior, como las de plátano y azúcar. Aún donde no controlaban la producción (como en el caso del algodón), eran con frecuencia intereses extranjeros los que efectuaban el procesamiento, la distribución y la comercialización, y ocupaban una posición privilegiada en el abasto de insumos en todas las etapas de transformación de materias primas” (Bulmer — Thomas, 1998:343).

Así pues, los intereses nacionales en torno a las materias primas de exportación se asentaban en las actividades de una rentabilidad menor, dado el papel de las empresas

internacionales que monopolizaban las principales ramas de exportación de estas naciones. Situación que no sólo afectaba los retornos de la economía nacional, dado las remesas y utilidades que las ET colocaban en sus países de origen; sino que también terminó limitando la acumulación de capitales, tanto dentro como fuera del sector agro-exportador.

Por su parte, estos grupos de países antes reseñados, dieron sustento a dos conjuntos de ideas sobre el desarrollo de América Latina, que refrendaban la posición de los diferentes países que componían la realidad latinoamericana de posguerra. Su orientación ante el desarrollo de sus economías los inclinaba, indudablemente, a interpretar su realidad inmediata, basándose en este conjunto de principios.

En primer término, para las naciones que siguieron mirando *hacia fuera*, sus creencias respondían a los intereses de Estados Unidos (Thorp, 1992), representando así la posición más conservadora dentro de la región. De esta forma, aquéllos pugnaron por un regreso radical a las fuerzas del mercado, con baja protección al comercio y puertas abiertas a la IED, lo cual permite entender por qué las empresas transnacionales dominaban gran parte de sus estructuras productivas y cómo sus elites dominantes legitimaban dicha situación.

Estas naciones consideraban que la estructura internacional que había alimentado su crecimiento desde finales del siglo XIX debía continuar rigiendo y basándose en una estricta división internacional del trabajo, donde las naciones latinoamericanas aportasen sus abundantes materias primas a la producción mundial de las naciones desarrolladas.

En segundo término, se genera un conjunto de ideas fundamentales sobre el desarrollo, bajo los auspicios de la recientemente creada Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en el marco de Naciones Unidas; las cuales representaron los países que se enfocaron *hacia adentro*. Básicamente, dicha institución proponía una industrialización inducida por el Estado, usando una modesta pero eficiente protección para superar las fallas que ocasionaba el mercado; contando con flujos extranjeros públicos para la inversión, con el objetivo de facilitar el proceso y evitar estancamientos (Lefebvre, 1991).

Subyacía en esta construcción, el análisis de que América Latina no respondería automáticamente a las señales de los precios de los términos del comercio (no convergería por el sólo intercambio de bienes, servicios y factores, con las economías desarrolladas), debido a una serie de rigideces estructurales: imperfecciones de mercado enraizadas en deficiencias infraestructurales, de las instituciones y de los sistemas políticos y sociales.²⁵

La autonomía era la meta esencial para el cambio estructural, en tanto que la industrialización sería la respuesta que, conjuntamente con la protección temporal, generaría nuevas exportaciones, proveería independencia de la inestabilidad y de la falta de dinamismo de las exportaciones primarias. La frase "desarrollo desde adentro" de los primeros escritos de Raúl Prebisch²⁶ (contrastante con la posterior descripción de la realidad: "desarrollo hacia adentro"), expresaba la idea de que América Latina debía estar integrada a la economía internacional, pero de un modo que reforzara las capacidades internas, respetara la autonomía de los países y construyera ventajas comparativas en el largo plazo.

El enfoque de la CEPAL, si bien se basaba en una aproximación realista de las imperfecciones del mercado y de las ventajas comparativas dinámicas, se asentaba sobre una confianza un tanto ingenua en la capacidad y coherencia del sector público, tanto como que habría créditos oficiales disponibles en el exterior, que no alterarían la asignación de recursos. Una versión distorsionada de las intenciones estructuralistas influiría en el curso de la política económica, en una mezcla poco feliz de los dos

²⁵ En el marco de las ideas de Paul Rosenstein-Rodan: la producción moderna implica economías de escala, de modo tal que la rentabilidad de la inversión en el sector moderno depende del tamaño previsto del mercado; esto entraña la posibilidad de caer en un círculo vicioso o trampa del "subdesarrollo": las empresas no invierten en el sector moderno porque la demanda es insuficiente, y la demanda es insuficiente porque dicho sector es demasiado pequeño. De ahí que la intervención del Estado a fin de producir un gran desplazamiento hacia el sector moderno pueda llevar a una transformación impensable para cualquier inversor privado (Alonso, 1997 y Krugman, 1996).

²⁶ Entre 1950 y 1963 Raúl Prebisch fue Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). Posteriormente, ejerció el cargo de Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). En 1984 regresó a Argentina para colaborar en el gobierno democrático instaurado en 1983. Falleció en Santiago de Chile, en abril de 1986.

Escribió numerosas obras, entre las que destacan *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (informe de 1963 a la CEPAL); *La crisis del desarrollo argentino*; y *El desarrollo económico de América Latina y alguno de sus principales problemas* (1949). Este último trabajo, conocido como *El Manifiesto*, lo impulsó a la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL. La vigorosa personalidad de Raúl Prebisch se proyectó en la región, en épocas críticas; influyendo decisivamente sobre las ideas y los senderos de desarrollo de América Latina y el Caribe y buscando alcanzar un orden económico internacional más justo.

conjuntos de ideas descritos, con acontecimientos políticos particulares y pujas distributivas de los grupos de poder organizados.

Tomando en consideración estas nuevas ideas que emanaban en la región, el período 1950-1980 lograría avances absolutos en varias áreas. El mayor control latinoamericano de actividades estratégicas, la expansión de la infraestructura, la energía y las comunicaciones, crearon las bases para un rápido crecimiento. La magnitud de la inversión (facilitada por la expansión del sector externo, debido a un relativo mejoramiento de las exportaciones primarias, 4,7% anual de crecimiento para el período 1950-1965) permitió el crecimiento de la producción (tasa promedio anual del 5,6% para dicho período, ritmo más acelerado que la economía mundial), así como la absorción de empleo en sectores modernos no agrícolas; financiándose la masiva importación de maquinarias, además de bienes de consumo y otros.

El poder de compra de las exportaciones aumentó fuertemente en el período 1964-1980, así como las importaciones se expandieron considerablemente. El sector industrial creció a un ritmo superior al producto global²⁷ y arrastró y modificó al resto de las actividades productivas: extrajo mano de obra del sector agrícola y le devolvió insumos y equipos para su modernización; generó actividades de servicios para la producción, financiación y comercialización de los bienes industriales, lo que a su vez retroalimentó la expansión industrial; produjo urbanización y cambios en las infraestructuras de comunicaciones y transportes, e influyó sobre la orientación y el crecimiento del sector público, de manera directa a través de las demandas de infraestructura y educación, como indirectamente por medio de la transformación social inducida por el crecimiento (demandas sindicales, políticas y de otras organizaciones sociales, movilidad ocupacional y social, conformación de una matriz de organización social y de interacción política en clave "estadocéntrica") (Cavarozzi, 1986).

²⁷ El período de mayor dinamismo industrial fue el de 1950-1973, con un promedio de crecimiento del 6,4% anual para toda la región; mientras que el "grado de industrialización" (participación industrial en el producto bruto) aumenta del 19,3% al 25,4%. En el período 1973-1980 la tasa de crecimiento es inferior al período anterior (5,6%); sobre todo por el acceso fácil al endeudamiento externo (reciclaje de petrodólares) lo que produce un aumento masivo de las importaciones manufactureras; aunque se mantiene el grado de industrialización, como en el caso de México y Brasil. En los casos de Argentina y Chile se producen los primeros planes económicos de base neoliberal y monetarista, con efectos desindustrializadores (de 31,1% a 27,5% para el primer caso) (Nochteff, 1999).

Independientemente de las restricciones del modelo y más allá de las disputas políticas e ideológicas propias de la guerra fría, en términos generales, se puede afirmar que si bien no en todos los casos se desarrolló una acabada estrategia integral de desarrollo, sí se vislumbraba una coherencia y dirección en las políticas tendientes al crecimiento y al desarrollo.

Esto se debió a una mezcla de factores e intereses tanto internos como externos. En lo que respecta a las variables internas que entraron en juego, puede decirse que pese a la disrupción institucional que caracterizó a América Latina en estos años de expansión del modelo ISI, tanto los regímenes democráticos como los militares apostaron al crecimiento y robustecimiento nacional. Los primeros, por su inclinación ideológica a las políticas desarrollistas antes reseñadas, y los segundos, por ser el nacionalismo una nota característica de su cúmulo de principios, el cual lo expresaron por medio del fomento al modelo acumulación social existente, ya que incrementaba la autonomía nacional. El caso brasilero y su éxito fue sin duda la experiencia más acabada de lo anteriormente expuesto.

Por otro lado y en lo que respecta al contexto internacional, Estados Unidos no vio con malos ojos el hecho de que América Latina creciese económicamente, ya que esto se constituía en una vacuna de esterilización de las vertientes revolucionarias que asolaban a la región. De esta forma, si bien no hubo un apoyo explícito (más allá de la Alianza para el Progreso) hacia las naciones latinoamericanas, el gobierno norteamericano no buscó desestabilizar las *experiencias económicamente exitosas*, mientras éstas caminaron por sendas políticamente aceptables para el patrón ideológico que caracterizaba a la Guerra Fría. Cuando la situación política de algunas de estas naciones se tornó perjudicial a sus intereses, promovieron el cambio de régimen, pero no así el cambio en el modelo de acumulación social existente.

Este esquema reproducido en términos generales en América Latina, donde se conformaban más allá de las similitudes, fuertes diferencias respecto de los países desarrollados (un porcentaje muy elevado de la población que no satisfacía sus necesidades básicas, abundantes recursos naturales, mano de obra excedente y desempleada, con bajo nivel de organización sindical; u organización sindical desde el Estado, baja institucionalización, entre otras características), produjo serias disfunciones

[dualización de la sociedad básicamente, que se revelarían aún más terribles con el desmantelamiento del “Estado populista” (De La Torre, 1994)], y consecuencias no deseadas para la región; vislumbrándose los vicios intrínsecos del modelo de ISI que en conjunto con otros factores lo tornarían inviable, determinando su crisis definitiva hacia comienzos de los años ochenta.

En primer término, se constató una fuerte concentración del ingreso; donde para 1970 se podía evidenciar que el 20% de la población de mayores ingresos recibía el 60% del mismo. A título comparativo, en el mundo desarrollado este mismo segmento poblacional percibía en el mismo período el 45% del ingreso (Bulmer – Thomas, 1998). Entre las razones que explican la mala distribución de la riqueza, se esbozan: el aumento de la tasa demográfica por encima del aumento del producto bruto; las fuertes migraciones del campo a la ciudad, que terminaron generando subempleo y presiones a la baja en los salarios urbanos; el dominio de la estructura productiva por parte de grupos y actores político – económicos de peso (entre ellos, las empresas transnacionales); desigual distribución del capital humano pese a las mejoras educativas y en la tasa de alfabetización; concentración de la tierra (especialmente en los países que disponían de cantidades apreciables de materias primas exportables); entre otros factores.

No obstante esto, cabe remarcar que la mala distribución de los activos en América Latina, no respondió a que los estratos poblacionales más pobres hubiesen alcanzado niveles de pobreza más altos que los precedentes, de hecho estos estratos percibieron en general un aumento en su ingreso real; sino que existió una mala distribución de las ganancias del modelo, que acaparó los beneficios en el quintil más alto de la población, dadas sus capacidades y recursos para acapararse las oportunidades que este generaba.

En este contexto, si bien se persiguieron iniciativas tendientes a revertir la situación, éstas no fueron satisfactorias y se focalizaron principalmente en estrategias re-distributivas de corto plazo, tendientes a atacar esta compleja problemática por medio de erogaciones a las rentas; las cuales muchas veces fueron eludidas por el segmento poblacional de mayor ingreso, dada la falta de poderes de control del Estado. Así, puede expresarse, que después de tres décadas de crecimiento y a comienzos de los años

ochenta, el 10% de la población de más altos ingresos disponía de recursos que superaban en cinco veces a los disponibles para el 40% de la población de menores recursos.

A razón de lo anterior, tan compleja realidad terminó atentando contra las bases del modelo de desarrollo, emprendido y sustentado en la industrialización sustitutiva. La mala distribución del ingreso generó un cuello de botella en la estrategia de desarrollo, ya que la concentración privó de consumidores a los bienes industriales que se destinaban a un mercado interno carente de poder adquisitivo. En los años setenta, las comparaciones basadas en los estudios de la CEPAL con respecto a los países del Este de Asia, evidenciaban que gran parte de su crecimiento se había sustentado en una correcta distribución de la tierra y en una relativa igualdad en la dispersión del ingreso.

En segundo término, el énfasis en la rama de capital puede determinarse que fue escaso, acusando una mínima creatividad endógena. Un elemento central del modelo era la promoción de la inversión a un costo bajo, lo que se lograba entre otras vías por la importación de bienes de capital; ya que haberlos producidos en una primera fase (en la cual debían producirse bienes de consumo) hubiera encarecido la inversión, aparte podía financiarse a los primeros a través de la exportación de materias primas.

Al respecto, Rodríguez (1980:69) nos dice que:

—Existe consenso sobre que la expresión *sustitución de importaciones* hace referencia a la producción interna de un bien que antes se importaba. Este concepto posee pues una connotación de sustitución física de un bien por otro, aunque el sustituto no sea perfecto, o aún en el caso límite en que se comience a producir un bien que por cualquier razón no se venga importando, en previsión de la necesidad futura de evitar importarlo. (...) Como es obvio, la sustitución de importaciones puede tener lugar en la producción manufacturera o en otros tipos de bienes. Dicho concepto ha de diferenciarse del de *industrialización por sustitución de importaciones*, también denominada abreviadamente *industrialización sustitutiva*, que designa un tipo de desarrollo en el cual el sector dinámico fundamental es la industria, y en que ésta se expande con vistas al mercado interno.”

El autor agrega que: ~~“Idealmente~~ considerada, la industrialización por sustitución de importaciones se visualiza como un doble cambio estructural; uno en la estructura productiva y el segundo en la estructura de las importaciones; la adecuación y la concomitancia de tales transformaciones, en tanto se logre con ellas preservar el equilibrio externo.” (Rodríguez 1980:70)

Por su parte, resulta interesante el aporte de Carbaugh (2004:25) cuando expresa:

~~“La~~ sustitución de importaciones entraña el empleo de muchas barreras comerciales para proteger a las industrias nacionales contra la competencia de las importaciones. La estrategia está dirigida hacia el interior, porque los incentivos para la industria y el comercio favorecen la producción para el mercado interno, en detrimento del mercado de exportación. (...) La lógica que sustenta la sustitución de importaciones parte de la perspectiva del comercio que tienen los países en desarrollo. (...) dada la necesidad de crecimiento económico y desarrollo, los países pobres sólo pueden optar por fabricar, ellos mismos, algunos de los bienes que importan. La aplicación de aranceles y cuotas restringe las importaciones y el mercado interno queda reservado para los fabricantes del país. Esta lógica suele ir combinada con el argumento de la industria naciente, es decir, proteger a las industrias en formación.”

La debilidad tecnológica del modelo en comparación con los estándares internacionales se recreó en un abismo de diferencias y falencias. La demanda interna ya no pudo ser satisfecha por la simple expansión de los factores (las empresas nacionales comenzaron a carecer de la capacidad financiera y tecnológica para abastecer ciertos niveles de demanda agregada en el mercado interno), lo cual obligó a recurrir a las firmas transnacionales, las cuales readaptaron sus plantas al mercado pequeño y protegido, entrando en una relación de vasos comunicantes con sus casas matrices, y desparramando muy poco acervo tecnológico. Resulta evidente, entonces, que la IED resulta central para el desarrollo de todas estas actividades (de hecho, es algo intrínseco del proceso ya que, por definición, la misma es necesaria para la conformación de las propias empresas transnacionales).

En tercer término, la industrialización careció de capacidad de liderazgo del sector empresarial en la constitución de un potencial endógeno capaz de innovar,

adaptar y competir internacionalmente en una gama significativa de sectores productivos (además de que no existieron políticas industriales específicas orientadas a las exportaciones).

En este contexto, la industria creció bajo un complejo sistema proteccionista, determinado por las tasas de rentabilidad susceptibles de obtenerse de actividades no expuestas al comercio internacional, en las cuales los grupos privados más poderosos y altamente organizados (aquellos con el poder de idear nuevas normas, no necesariamente eficientes socialmente) concentraban sus intereses.

El supuesto de la CEPAL de que los empresarios industriales jugarían un rol clave en la industrialización, como agentes dinámicos junto al Estado; sucumbió ante la lógica política y la acción colectiva rentista de los grupos bien organizados. Muchos de ellos, ligados al sector agro-exportador, comulgaban en la mentalidad del período anterior a 1930, lo que les impidió sumarse a una transformación del sector rural tradicional, tanto como para ampliar el mercado interno como para articular el agro y la industria.

Fue así como se generó un combate ideológico en lo concerniente a las reformas re-distributivas, lo cual dotaría de alta inestabilidad política a la región. La alianza industrializadora construida eventualmente por empresarios, sectores medios y obreros no contaría con una acción integradora socialmente; con lo que muchos empresarios prefirieron vincularse al sector tradicional que detentaba el poder oligárquico, mientras que una parte se articuló al exterior o a las inversiones extranjeras, con lo cual la antigua meta de autonomía e inserción internacional “desde adentro” quedó relegada. Esto hizo difícil el funcionamiento de un pacto social que abarcara a los sectores medios y obreros e hiciera posible un desarrollo más autónomo y equitativo.

En suma, la estrategia de desarrollo de América Latina durante el período 1950-1980, centrada en un proceso de ISI, tuvo grandes vicios en su interior: las pujas distributivas se resolvieron a favor de los grupos de altos ingresos, tanto que puede decirse que todo el proceso se articuló en términos funcionales con la demanda de este estrato. El producto interno por habitante se duplicó, pero la pobreza continuó

creciendo, afectando a un 35% de los habitantes de la región, aumentando la complejidad social y política.

Igualmente, la mayoría de estos países fueron sufriendo paulatinamente diferentes presiones desde los centros del sistema internacional (en el contexto de la lucha Este – Oeste, liderada por países que, aunque disímiles, son del norte occidental desarrollado), para desmontar las estrategias de desarrollo existentes que habían permitido en muchos casos un crecimiento considerable. Tal situación se debió principalmente, y en contraposición a lo antes explicado, a un cambio en las pautas económicas que movían a estos actores, que una vez aplacada la llama del comunismo y circunscrito a algunas experiencias aisladas; comenzaron a direccionar sus presiones sobre las estrategias de desarrollo económico imperantes en la región.

En este contexto, la presión fue incrementándose de manera escalonada con el correr de los años, al tiempo que las experiencias neoliberales, apalancadas en el mercado de estos centros de poder, fueron presentándose como una salida, a finales de los años 70 y comienzos de los 80, al cuello de botella en el que se encontraba el modelo de acumulación social de décadas precedentes.

La transformación económica internacional y el cambio tecnológico impusieron nuevos desafíos al modelo de acumulación, a las cuales éste no pudo hacer frente²⁸. De esta forma, los vicios internos se conjugan con la globalización y en gran medida con la crisis de la deuda externa de 1982, determinando la crisis definitiva del modelo de ISI, a la que sobrevendría una nueva estrategia de desarrollo propulsada por los organismos multilaterales que refinancian la deuda externa, y que responde a los saberes convencionales del “Consenso de Washington”. Estas políticas formaron parte de lo que pasaría a denominarse “Reformas del Estado”: cambios institucionales que se fueron dando gradualmente con el creciente impulso de las ideas neoliberales referentes al consenso anteriormente mencionado (promocionadas fuertemente tras el fin de la Guerra Fría).

²⁸ Además de los vicios estructurales internos, la propia lógica expansiva de la demanda (*stop-go policies*) inherente al modelo, produjeron una expansión del gasto fiscal para lograr metas re-distributivas, en lógica de legitimación política; tornando insostenible al modelo en términos de inflación, entre otras cosas (Dornbusch y Edwards, 1990).

El endeudamiento de los países latinoamericanos durante la década de 1970 (expresado como el comienzo del ocaso del modelo ISI y el cambio en los objetivos de los OMD) estuvo fundado, en gran medida, por la necesidad del sistema financiero internacional de reciclar el superávit de la balanza de pagos de los países exportadores de petróleo; que fue en forma de préstamos asignados a iniciativas dudosas dentro de las estrategias de desarrollo nacionales, con vencimiento a corto plazo en condiciones onerosas, y con tasas de interés variable a precio de mercado. Calvo Hornero (2001:115) comenta al respecto que:

—Las dos crisis del petróleo en la década de los años setenta [afectaron] seriamente a las economías de los países importadores del crudo energético. En la primera crisis, en 1973, los países importadores de petróleo vieron aumentar dramáticamente sus déficit corrientes. Tanto el FMI como el Banco [Mundial] trataron de aliviar la situación mediante el reciclaje de los petrodólares. El capital privado afluía hacia los países en desarrollo. Entre 1970 y 1980 el endeudamiento público o con garantía pública pasó desde 46.000 millones a 410.000 millones de dólares. En esa época, apenas se prestó atención a la eficacia de las políticas y de las inversiones en los países menos desarrollados para resolver sus problemas de endeudamiento. En la crisis de 1979 la cuestión era ya evidente. No bastaba el reciclaje de los petrodólares, eran absolutamente precisos los ajustes estructurales, sobre todo cuando el incremento de los tipos de interés y la caída del precio de los productos básicos, hizo prohibitiva la financiación mediante el reciclaje de los petrodólares.”

Muchos de esos fondos que, como se analiza, se denominaron ‘petrodólares’ y que provenían de los países miembros de la OPEP como resultado de la cuadruplicación de los precios ocurridos en 1973 tras la cartelización de la organización, fueron depositados en el sistema financiero internacional y se utilizaron, como plantea Julio Sevares (1999), para financiar operaciones financieras especulativas y de alto riesgo en los países en desarrollo, descuidando el destino y la rentabilidad de las mismas. En consonancia, Vergara (2001:7) expresa dicha problemática del siguiente modo:

—La acumulación de petrodólares comenzó a manifestarse de manera discreta en 1974, pero en 1975 se tornó agresivamente visible. Los saldos depositados en los bancos transnacionales crecieron desde 82 mil millones a principios de 1975 hasta 440 mil millones en 1980. Es decir, los depósitos de petrodólares se quintuplicaron en apenas cinco años. Pero el captar depósitos solo constituye la mitad de la actividad bancaria. La

otra mitad que redondea el negocio, consiste en prestar esos depósitos para poder cobrar [y pagar] intereses.”

Es justamente para terminar de redondear el negocio, que dicha banca receptora de los préstamos vio necesario prestar esos fondos depositados, por la propia lógica financiera y bajo condiciones de exceso de oferta de capital, asumiendo mayores riesgos. En ese momento es cuando aumentan considerablemente los préstamos a entidades públicas y privadas latinoamericanas, aumentando la deuda externa en general y la deuda externa pública, en particular.

Este desmedido endeudamiento, sumado a una inadecuada estrategia de desarrollo industrial y un crecimiento económico insuficiente como para afrontar los compromisos financieros contraídos, desencadenó en la década de 1980 lo que se conoce como la Crisis de la Deuda. Vergara (2001:9) dice al respecto que “(…) en la década de los 70, mas de 400 bancos privados del primer mundo otorgaron prestamos al tercer mundo. Desde luego, algunos bancos fueron más agresivos que otros y la mitad de la deuda de América Latina se originó en apenas 10 bancos (...). Adicionalmente, los gobiernos de América Latina podían financiar sus déficits fiscales y comerciales sin tener que cobrar nuevos impuestos, emitir dinero o crear aranceles. Es decir; sin generar ningún malestar entre los votantes.”

Respecto de los importantes cambios que comienzan a tomar cuerpo por esos años, García Delgado (1994:55) agrega que: “(…) desde fines de los ‘70 el mecanismo de auto-regulación del mercado vuelve a actuar. Es un proceso re-estructurador, por el cual, lo que comienza a dejarse atrás es la sociedad conformada por la industrialización sustitutiva, la política de masas y el desarrollo industrial orientado hacia adentro, donde comienzan a modificarse los diversos rasgos que caracterizaron al Estado de bienestar”. Se da inicio así al desmantelamiento definitivo del modelo sustitutivo (alcanzando su cúspide en los años noventa) y a la progresiva desestructuración de las instancias benefactoras del Estado activo y árbitro que había caracterizado al modelo precedente.

Bajo este particular contexto, los efectos de la crisis de la deuda, que darían origen a la "década perdida", determinaron el fin del modelo de ISI así como la crisis de sus actores sociales y políticos; todo lo cual predispuso y volvió imperativa la necesidad

de articular una nueva estrategia de desarrollo, bajo un nuevo paradigma que retornase las variables macroeconómicas por la senda del crecimiento.

La crisis antes señalada, estalla con la declaración de México en 1982 de su incapacidad de pago frente a una deuda externa asfixiante e insostenible, que no sólo afectaba a este país, sino también a la región en su conjunto. Detonantes de esta situación son, entre otros, el corte de los flujos que refinanciaban el endeudamiento de parte de los bancos norteamericanos (principalmente) que ya habían prestado por sobre su capital; al tiempo que se produce un aumento dramático de la tasa real de interés pagada por los países deudores (de 8,1% en 1970-1979 a un 14,95% en 1980-1983); todo esto agravado por la apreciación del dólar desde 1981, moneda en la que habían sido tomados los préstamos; lo que aumenta fuertemente el costo de pago de los intereses en términos de moneda nacional.

Además, el estancamiento de la economía internacional lleva a la reducción del volumen de las exportaciones latinoamericanas, empeorada también por la reducción de los precios de las materias primas, afectando la tasa de crecimiento del valor de las exportaciones, aumentando a su vez los precios de las importaciones; todo, en el marco de los cambios que se venían gestando en el sistema internacional. América Latina se convierte de esta forma en el mayor exportador neto de capitales; y se hace generalizada la percepción de que era pertinente gestar un nuevo cambio, no sólo en lo referente al modelo de acumulación, sino de manera más profunda en lo referente a los paradigmas económicos en los cuales la región había estado inmersa tras el fin de la Segunda Guerra Mundial²⁹.

²⁹ Durante los ochenta (en Argentina, Brasil y Perú, fundamentalmente; Bolivia es donde primero se aplica el ajuste estructural estrictamente) mientras se renegocia la deuda, y conservando aún ciertas prerrogativas los antiguos actores de la matriz populista estado-céntrica, y mientras se gesta el nuevo consenso para el desarrollo; se imponen los planes de estabilización (el Plan Austral en Argentina sería uno de los más claros ejemplos) cuyas medidas básicamente son las siguientes: devaluación a fin de estimular las exportaciones y reducir las importaciones, deflacionar la demanda agregada a través de altos impuestos, control de la oferta monetaria, reducida inversión pública y de los servicios sociales; a fin de reducir el gasto interno y generar ahorros que puedan transferirse al extranjero para el pago de la deuda. El tejido social comienza a resquebrajarse, exponiendo aún más las debilidades intrínsecas del antiguo modelo de acumulación social, situación que se vería agravada luego de las medidas neoliberales. Los principales indicadores de estos efectos serían: desempleo, subempleo, servicios improductivos, descenso de los salarios reales y del nivel de vida, reducción de las inversiones y desindustrialización nacional, mayor carga tributaria en relación con el producto, acentuación en la regresividad en la distribución del ingreso, aceleración de la tasa de inflación, que en algunos países llevaría a profundas crisis de hiperinflación, con las consecuentes tensiones sociales y políticas; que en cierta medida (y ante la presión internacional y la falta de alternativa) contribuirían a la aplicación definitiva de las medidas neoliberales, proceso posibilitado por altos grados de incertidumbre y la inducción a posteriori de desafección política y desorganización de antiguos actores, y de la población en general.

Es en este contexto (endeudamiento excesivo, gasto público asfixiante e incapacidad de obtener nuevos préstamos) que el recorte estructural se vuelve no ya una opción más entre tantas, sino la única que se percibía como viable. Aquí es cuando toma cuerpo la idea de Reforma Estructural, basada en las ideas del Consenso de Washington³⁰. Por ello Cavarozzi (1993:32) sostiene que «la crisis de la deuda se convirtió en el parteaguas: una nueva era fue inaugurada en América Latina a partir de 1982. La cuestión dejó de ser si encarar el ajuste o no, o reducir el tamaño del Estado o no, sino cómo hacerlo.»

Paul Krugman (1996:727) lo expone del siguiente modo:

«A medida que la década del _80 llegaba a su fin, John Williamson señaló que estaba generándose un nuevo saber convencional en torno de la política económica para los países en desarrollo. Dado que la gente cuyas creencias colectivas definen el saber convencional, trabajan en Washington, o al menos visitan con frecuencia esa ciudad, denominó Consenso de Washington a este nuevo saber colectivo, el cual pasó a designar casi de inmediato una receta simple de política económica: moneda sólida y libertad de mercado, incluida la liberalización del comercio y la privatización de las empresas del Estado. En esta receta, las importantes medidas públicas y el activo papel del Estado, presentes en el consenso que existía sobre el desarrollo en la posguerra, quedaban totalmente descartadas.»

Por su parte, Azpiazu y Nochteff (1994:110) acotan que:

«(...) de acuerdo con ese consenso, la causa que explicaría los fracasos que condujeron a la década perdida [de los ochenta] sería el modelo económico y de industrialización que se adoptó en las décadas anteriores, el cual se habría caracterizado por la ineficiencia macroeconómica y la asignación ineficiente de los recursos. Esos fenómenos habrían sido forzados únicamente por el intervencionismo estatal y por los proteccionismos que impidieron el libre funcionamiento de los mecanismos de mercado y con ello la acción de la competencia, el pleno aprovechamiento del *animal spirit* del empresario y, muy especialmente, la asignación de los recursos en función de las ventajas comparativas.»

³⁰ Aunque autores tales como Richard Frenberg o Luiz Carlos Bresser Pereira prefieren referirse a él como el «enfoco de Washington».

Así como, en su momento, los círculos académicos y políticos influyentes de países desarrollados promovieron que los países latinoamericanos adoptasen un desarrollismo de corte keynesiano, tras su entrada en crisis pasaron a fomentar el seguimiento de estos paradigmas emergentes de recorte estructural y reducción del tamaño del Estado y de su injerencia en el mercado³¹. Bresser Pereira (1995:33-34) sostiene que –según este enfoque [*el del Consenso de Washington*], las causas de la crisis económica latinoamericana son básicamente dos: 1) excesiva intervención estatal, expresada en forma de proteccionismo, sobre-regulación y un sector público sobredimensionado, y 2) populismo económico, representado como laxitud fiscal: falta de voluntad para eliminar el déficit presupuestario, *aunque* no dice nada acerca de la crisis de la deuda externa e ignora el problema del ahorro público.”

Al mismo tiempo, el mismo autor comenta que desde el estallido de la crisis de la deuda, a comienzos de la década de 1980, los distintos países de América Latina vienen implementando estrategias de ajuste y reforma en sintonía con lo sugerido desde el enfoque neoliberal de Washington, pero muchas de estas reformas tenían un costo muy elevado, al cual los Estados de la región no podían hacer frente. Es aquí que, descartada la posibilidad de endeudarse con la banca privada, los Organismos Multilaterales de Desarrollo comienzan a tomar un rol más activo en la satisfacción de esta demanda de crédito.

Haciendo especial énfasis en el caso de la Argentina, pese a que el país contrajo sus primeros préstamos con Bancos Multilaterales de Desarrollo (en adelante BMD) a comienzos de los años sesenta (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo)³², estos no se destinaban a reformas estructurales sino que –(…) hasta mediados de la década de los ochenta, prácticamente todo el financiamiento de este origen se concentró en préstamos de inversión, especialmente aquellos destinados a la construcción de

³¹ Al respecto David Ibarra (2004:10) afirma que –(…) los paradigmas económicos y políticos, en tanto construcciones ideológicas (...) inevitablemente reflejan la racionalización de los intereses, así como los consensos de académicos del Primer Mundo” y que –por su intermedio se intenta normar desde el centro el comportamiento de las naciones periféricas, estableciendo las condiciones para su incorporación a la comunidad internacional”; resaltando también que –hay estímulos y sanciones cuya expresión va desde accesos a los mercados industriales hasta alianzas u ostracismos políticos.”

³² Ver Lucioni y Dvoskin (2002).

grandes obras públicas, siguiendo las políticas ‘desarrollistas’ adoptadas por aquellos organismos en aquella época” (Lardone y Cingolani, 2006:41).

Los primeros préstamos acordados entre Argentina y un BMD para financiar políticas de ajuste estructural tuvieron lugar en 1988, con el Banco Mundial como prestamista. De hecho, (...) desde la década de los cuarenta, cuando empezó a formularse la economía del desarrollo, la estrategia básica de desarrollo se basaba en la intervención estatal. (...) Washington las adoptó y utilizó al Banco Mundial, institución presuntamente destinada a prestar sólo a los gobiernos, como principal instrumento para promover el crecimiento. Durante un cuarto de siglo como mínimo (1945-1970), los países en desarrollo y el Banco Mundial desafiaron con éxito al viejo orden internacional liberal.” (Bresser-Pereyra, 1995:51-52)

Obviamente luego se dio un viraje en Washington y en los organismos multilaterales de desarrollo, orientándose hacia el abandono de estas políticas que inicialmente promovían e incluso financiaban. En reemplazo de las políticas desarrollistas orientadas hacia la industrialización y la sustitución de importaciones, en las que el Estado jugaba un rol central, comienzan a surgir, en vísperas de los años setenta, desarrollos teóricos de raigambre liberal que se dieron a conocer con el nombre de Neoliberalismo, corazón del Consenso de Washington y de las políticas reformistas llevadas a cabo en muchos países latinoamericanos, entre ellos Argentina.

Estos cambios en los lineamientos políticos hacia los países latinoamericanos y el diagnóstico de sus problemas responden a profundas modificaciones en el contexto internacional. Sin duda, el fin de la Guerra Fría, el unipolarismo ideológico emergente, la idea de que había llegado “el fin de la historia” (en alusión al triunfo del capitalismo) y el fuerte impulso que recibieron el neoliberalismo y el Consenso de Washington fueron centrales en este realineamiento y en los diagnósticos que acerca de los problemas económicos y estructurales de la región se llevaron a cabo.

De esta forma, todas las estructuras de oportunidades, tanto discursivas, institucionales y geopolíticas, que se recrearon en los años noventa, estuvieron imbuidas de los postulados capitalistas y su sistematización por medio del ya referenciado “Enfoque de Washington.” Esto hizo de la presión exterior una fuerza insoslayable para

las economías más débiles y sumergidas en crisis estructurales, lo cual allanó el camino para tomar al modelo de desarrollo del norte como la única experiencia posible.

Es así como las reformas de raigambre neoliberal se hacen imperantes en una región que nadaba en el endeudamiento y donde el antiguo modelo de acumulación social pendía de un hilo tras más de una década sin resultados macroeconómicos y sociales satisfactorios. Las nuevas tendencias económicas internacionales que ya se vislumbraban hacia finales de los años ochenta, serían, entrada la última década del siglo, el faro a seguir para una región que, cómo se expresó anteriormente, no se preguntaba ya si era necesario reformar y reestructurar el Estado, sino, simplemente cómo poner en práctica estos cambios.

1.2: La experiencia Argentina: Desarrollo, Industrialización y Crisis

El modelo agro-exportador había representado el patrón de inserción internacional que el país había adoptado desde finales del siglo XIX, de la mano de la constitución formal del Estado nacional, la expansión de la frontera agropecuaria, el constante incremento de la mano de obra inmigrante y de un modelo de desarrollo basado en la explotación intensiva de los recursos naturales. De este modo, el modelo se sustentaba en la exportación de las abundantes materias primas agropecuarias que le hicieron merecer al país el nombre de “Granero del Mundo”. El modelo agro-exportador era el paradigma en cual la nación había estado inmersa durante más de medio siglo, aunque no por eso puede argumentarse que la industria nacional, base del modelo ISI posterior, no hubiese alcanzado desarrollo alguno durante el periodo en cuestión.

En consecuencia, y pese a lo tradicionalmente conocido, la industria comienza a avanzar con el modelo agro-exportador, tanto por iniciativa propia como por las facilidades que el mismo modelo habilitaba. Así, a lo largo del período comprendido entre 1880 – 1914, la industria nacional da sus primeros pasos y aumenta rápidamente su participación en la producción global del país. En este marco, y siguiendo el análisis de Gerchunoff y Llach (2007), la industria se expande como producto de los *eslabonamientos*³³ que genera el modelo agro-exportador en cuestión.

³³ –Se conoce como “eslabonamiento” a la aparición o desarrollo de una cierta actividad económica cuando es el resultado del crecimiento de otra. Estos eslabonamientos pueden ir en dos direcciones. Si se expande cierta

En lo que respecta a los eslabonamientos hacia adelante, las industrias de bebidas y alimentos, son el ejemplo por excelencia. Éstas se favorecían de los bajos costos de las materias primas agropecuarias, que nutrían la producción de las cervecerías, los frigoríficos, los molinos de azúcar y trigo, la industria vitivinícola, entre otras. A su vez, la industria de cueros y tejidos de lana se explica por el mismo tipo de eslabonamientos. Por su parte, los eslabonamientos hacia atrás, permitieron el surgimiento de talleres de reparación del material ferroviario, de las industrias del vidrio y la madera, ambas asociadas a la expansión de la construcción y de la ampliación de la infraestructura, en términos generales.

Se recrearían dos condiciones de suma importancia que robustecerían a la industria nacional y que serían la antesala de su expansión durante la década de 1920. Entre ellas es posible mencionar: el crecimiento del mercado interno y la experiencia de abastecimiento nacional durante la primera contienda mundial a partir de 1914. Así, el comienzo de un cambio estructural (ampliación constante de la población) y una condición coyuntural (Primera Guerra Mundial), darían relevancia a las industrias de la estructura productiva nacional. En el primer caso, la extensión del mercado local se convertiría en el destino de la incipiente producción nacional; mientras que la Primera Guerra Mundial daría una protección *ad hoc* a las industrias nacientes, lo que allanaría el camino para su consolidación. La década del veinte, por el contrario, ya se encontraría con una industria arraigada, pese a su tamaño todavía relativo; y se la conocería como “el origen de la industrialización argentina”.

En este marco, Gerchunoff y Llach (2007:91) aportan un dato significativo a los fines contextuales de esta investigación, al tiempo que bosquejan los contornos de la producción industrial del país durante los años en análisis:

—En contraste con lo que ocurría en la agricultura pampeana, donde el capital era de propiedad nacional y se producía básicamente para el consumo extranjero, la fabricación industrial se dirigía al mercado local, pero buena parte de las inversiones era

actividad gracias a la abundante disponibilidad de un insumo se habla de “eslabonamientos hacia adelante.” Cuando, al contrario, el progreso de una industria genera una demanda por algún insumo, y en consecuencia se instalan empresas para satisfacer esa demanda, el nexo se conoce como “eslabonamiento hacia atrás” (Gerchunoff y Llach, 2007:37).

de origen foráneo. En el periodo entre 1923 y 1929 fue común la instalación de filiales de empresas extranjeras. En ocasiones, el nexo con el exterior no era tan directo, pero había lazos tecnológicos o financieros que también indicaban la creciente desnacionalización de la industria. La irrupción mayor fue la del capital norteamericano, pero también hubo destacada presencia alemana. Tomando solamente a las 43 “grandes” firmas no argentinas que iniciaron sus operaciones entre 1921 y 1930, se comprueba que las actividades preferidas eran la producción de químicos (13 de las 43), metales (7) y artículos eléctricos (10).”

Por su parte, Ferrer (2004:181) nos introduce el contexto internacional que explica el fenómeno antes reseñado, a la vez que evidencia las causas externas al derrumbe del modelo agro-exportador que la nación argentina había comulgado hasta entonces:

—La Primera guerra mundial del siglo XX fue la primera confrontación de alcance planetario. El orden económico mundial de la preguerra se desplomó. Los Estados Unidos surgieron como nuevo centro hegemónico (...) Después de la guerra, hasta la crisis de 1930, Gran Bretaña intentó restablecer su posición hegemónica y el papel de la libra esterlina y el patrón oro como organizadores del mercado mundial. Finalmente, la crisis económica mundial de 1930 terminó de demoler los fundamentos en que se había sostenido la globalización del segundo orden mundial (...) La profundidad de la crisis, el cambio drástico de las reglas del juego y, poco después, el estallido de la Segunda Guerra Mundial, trastocaron el contexto dentro del cual estaba inserta la economía argentina. La crisis de la década de 1930 provocó también un cambio en las ideas económicas dominantes. El paradigma liberal, al cual la Argentina había adherido en la etapa de la economía primaria exportadora, se derrumbó con la crisis y emergió un paradigma alternativo (...).”

A modo de resumen, las condiciones internacionales e internas al país habían cambiado a finales de la década de 1920. El modelo agro-exportador, la base de la estrategia de inserción mundial de la pampa argentina, comienza a languidecer frente a la contracción de la producción y del comercio internacional tras la crisis de 1929. En este marco, las importaciones de los principales centros de consumo mundial comienzan a desplomarse, arrastrando, por ende, a las exportaciones argentinas. El sustento del modelo de acumulación se ve dinamitado y con él las ideas que le habían dado sustento. En este contexto, el país comienza una nueva fase, tanto económica como política. La

irrupción del Ejército en la vida institucional argentina dará comienzo a una etapa gris de la historia del país, construyéndose un nuevo paradigma y modelo económico y político. La industrialización nacional y el desarrollo hacia adentro serán el camino a transitar.

a. La Industrialización Sustitutiva

El modelo de ISI iniciado en la década de 1930 sobre la base industrial previa y bajo una nueva concepción económica, embebido en el paradigma keynesiano y sustentado en un Estado interventor en la vida económica de la nación, reconoce dos períodos significativos. El primero de ellos, comienza en 1929 con la contracción del comercio mundial como aliciente para la producción nacional frente una economía internacional resentida y relegada sobre las capacidades materiales internas, y se extiende en Argentina hasta el final del gobierno de Juan Domingo Perón en 1955. El período comprendido entre la irrupción institucional de la Revolución Libertadora (1955 – 1958) comandada por el General Aramburu y la vuelta a la institucionalidad de la mano de Arturo Frondizi en 1958, se constituirá en un interludio entre las dos estrategias de desarrollo dentro del mismo modelo. Así, la vuelta a la democracia de la mano de los radicales, dará inicio a la segunda fase del modelo de acumulación sustitutiva, el cual se extenderá hasta 1976, donde se asesta un nuevo golpe a la constitucionalidad nacional y se da comienzo a un nuevo modelo de desarrollo basado en los preceptos neoliberales.

En lo que se refiere a la primera etapa (1929-1955) y a título comparativo, la Argentina se retrasa en términos de industrialización y de PBI per cápita, con respecto al resto de las naciones industrializadas y en vías de industrialización. En términos generales, durante este período sólo se alcanzan mejorías con respecto a España, Taiwán y Corea del Sur. En cuanto a la segunda etapa reseñada (1958-1976), el desempeño argentino es menos negativo en comparación con otras naciones del mundo, pero dista todavía de ser óptimo. Como aporta Andrés López (2006:128) con respecto al primero de estos períodos, afirma: «...») la *performance* de la economía argentina se encuentra entre las peores entre los países para los cuales hay datos disponibles. La tasa de crecimiento del país fue similar a la del continente africano y bastante inferior al

promedio mundial. En tanto, Argentina fue uno de los cinco países. (...) en los cuales la brecha de productividad con los Estados Unidos se amplió durante este período.”

Por su parte, la volatilidad macro-económica y la debilidad institucional, serán notas características de ambas etapas y repercutirán sobre la viabilidad y profundización del modelo en cuestión. Siguiendo a Fanelli (2004:36):

–En la Argentina de la época se instaló un círculo vicioso entre volatilidad macroeconómica y debilidad institucional, ya que las políticas de ajuste en los momentos de crisis externa incluían devaluaciones y aceleraciones inflacionarias que implicaban violar los contratos y tonar sumamente difusos los derechos de propiedad. Naturalmente esto no dejaba de afectar el funcionamiento de los mercados, en particular del financiero, y exacerbaba el conflicto distributivo, dando lugar a las condiciones que reproducirían, con el paso del tiempo, un nuevo episodio cíclico de crisis económica.”

Esta situación marcada por la irrupción militar en la vida política, con la consecuente pérdida de calidad de las instituciones en todos sus niveles y la continuidad de los ejecutores de políticas (es de tener en cuenta que existieron 47 Ministros de Economía o de Hacienda en los 46 años estipulados); terminaron repercutiendo sobre la planificación estratégica y el diseño de las políticas públicas de largo plazo. De esta forma, la inestabilidad económica del modelo sustitutivo (basada en las políticas de *stop and go*) se retroalimentarían de la inestabilidad política que caracterizó al país en la mayor parte del siglo XX. A nivel micro-económico, los agentes económicos se encontrarían desmotivados a la inversión, dados los horizontes existentes; los cual los volcarían a colocar sus activos en el exterior o atesorarlos en moneda extranjera.

Otro punto a destacar durante la etapa sustitutiva versa sobre la mayor participación del Estado en la economía, como así también sobre la creación de un variado conjunto de agencias estatales destinadas a regular el desarrollo de distintos espacios de la vida y actividad económica de la nación. Al respecto, Berensztein y Spector (2003) señalan que sólo en la década de 1930 y pese a la inestabilidad institucional que caracterizó a la misma, se crearon en el país 29 agencias regulatorias y comités consultivos en el ámbito estatal con el fin de regular y monitorear la actividad económica. A lo anterior se suma, la creación por parte del Estado de un vasto cuerpo de empresas estatales, en sectores estratégicos como el petróleo, la siderurgia, la

energía, comunicaciones entre otros. Todos estos fenómenos tienden a reforzarse y /o a consolidarse en los años 40' bajo los regímenes militares o filo-castristas como el gobierno peronista. Más allá del plano explicativo, esto retrotrae a las antípodas de la estrategia privatizadora de comienzo de los años noventa.

Estas políticas se registraron mediante un proceso mancomunado de creación de una política económica mercado – internista, donde la llegada al poder del peronismo, movimiento el cual puede exponerse como el estandarte de la primera etapa sustitutiva; orientó las políticas públicas hacia este objetivo. En esta situación, la principal medida en pos de este incipiente mercado endógeno se basó en una fuerte protección de la industria nacional frente a la producción internacional, es decir, frente a las importaciones, que le dio oxígeno a la industria interna pero la fue alejando paulatinamente de los estándares internacionales de producción y eficiencia.

En adición, y arrojando luz sobre las causales del giro hacia adentro de la economía argentina, Andrés López (2006:134) aporta lo siguiente:

–(...) la hostilidad de los EE.UU. – que se tradujo en un boicot que se extendió durante los años cuarenta y que dificultó tanto la importación de insumos y de bienes de capital como las exportaciones argentinas –, la ideología nacionalista del gobierno peronista – que de hecho permeaba a buena parte de la sociedad argentina de aquella época – y el énfasis en la necesidad de asegurar el autoabastecimiento – no olvidemos que Perón estimaba que la probabilidad de una Tercera Guerra Mundial era muy elevada –, también contribuyeron a cimentar las bases del programa proteccionista. Sobre estas mismas premisas, el gobierno peronista incluso tomó medidas restrictivas contra las exportaciones industriales, lo cual, (...) llevó a la pérdida de mercados externos conquistados desde fines de los treinta al calor del conflicto bélico mundial.”

De este modo, el carácter cerrado de la política económica alejó al país de la frontera tecnológica internacional e impidió que aprovecharse las ventajas de los flujos de comercio internacional que se reactivaban tras el fin de la segunda contienda internacional. No obstante, no fue sólo capital y flujos de comercio lo que Argentina desaprovechó con el comienzo de la “edad de oro” de las naciones desarrolladas, sino

que también perdió aspectos innovadores de la industria, nuevas tecnologías y sobre todo prácticas empresariales y de mercadotecnia eficientes³⁴.

Durante la segunda etapa de la industrialización sustitutiva (1958-1976), y bajo las políticas de tinte “desarrollistas” llevadas adelante por el gobierno de Frondizi, Argentina intentará romper la brecha antes mencionada generando incentivos para el ingreso de la IED al país, con el fin de que produjese un efecto de derrame tecnológico sobre el resto de las industrias nacionales. El énfasis puesto en el giro hacia industrias de bienes de consumo durable, llevará al gobierno a proveer a los inversores externos de generosos incentivos fiscales, legales y crediticios.

La presidencia de Frondizi (1958-1962), contrariamente a lo que muchos de sus votantes consideraron, otorgó un papel decisivo al capital externo dentro del programa económico que buscaba implantar. Entre las principales razones del cambio de rumbo emprendido con respecto a la estrategia de cuño peronista, se encontraban: por un lado, el hecho de que la tasa de ahorro interno era muy baja, a lo que se sumaba que se creía que ni el Estado ni el sector privado tenían posibilidad de sustentar con financiamiento las inversiones que el país necesitaba. Por otra parte, dentro de las concepciones estaduales se creía que el ingreso de IED permitiría aumentar el acervo tecnológico nacional, al tiempo que emular el aprendizaje tecnológico de los países centrales. Empero estas pre-concepciones, las ET que ingresaron al país montaron subsidiarias alejadas de la frontera tecnológica de sus casas matrices, y tendieron a financiarse primordialmente en el mercado local, utilizando las ventajas que el gobierno proveía.

Así, las ET enfocaron sus estrategias de inserción en un mercado doméstico con una demanda insuficientemente atendida, y utilizaron prácticas empresariales destinadas a solucionar las problemáticas internas de las subsidiarias y desconectadas de las *best practices* existentes en la materia a nivel internacional. Como resultado, la inversión en Investigación y Desarrollo era relativamente baja y no se realizaba localmente, sino que era “*in house*” en los países de origen.

³⁴ Si bien es cierto que un número significativo de empresas lograron amplios procesos de aprendizaje tecnológico y productivo que les permitieron cerrar gradualmente la brecha de competitividad industrial; muchas otras, en general la gran mayoría de las *pymes* que surgen bajo la protección del Estado, fueron incapaces de dar el salto tecnológico y competitivo necesario para equipararse al mercado internacional (ver Andrés López 2006).

Sin embargo, es preciso considerar que pese a la inestabilidad económico – institucional característica del periodo en estudio, (←...) la maduración de las inversiones realizadas en la etapa desarrollista, junto con la progresiva acumulación de capacidades tecnológicas en una parte importante del aparato industrial, llevaron a que hacia final de la ISI el proceso de industrialización comenzara a entregar mejores frutos en materia de eficiencia y competitividad. Así, entre 1964 y 1974, la producción industrial creció casi al 7% anual acumulativo, mientras que el empleo y la productividad lo hicieron al 1,5 y 5% anual respectivamente. En tanto, las exportaciones de origen industrial pasaron de apenas U\$S 100 millones en 1969 a U\$S 900 millones en 1974, representando alrededor de un 20-25% del total de las exportaciones argentinas” (López, 2006:142).

Podría afirmarse entonces, parafraseando a Kats y Kosacoff (1989), que el periodo antes descrito fue el más exitoso dentro del modelo de industrialización sustitutiva y que su posterior colapso se debió más a la inestabilidad político – institucional, que azotaría al país tras la muerte del presidente Perón en 1974, que por los mismos cuellos de botella del modelo en cuestión. El advenimiento de un nuevo Golpe de Estado Militar en 1976, daría un final abrupto al modelo de desarrollo instaurado a comienzos de los años treinta y sostenido, pese a sus estrategias cambiantes, por casi medio siglo. El paso a la etapa neoliberal cambiaría el paisaje económico de la nación y plantearía una re-modelización de los postulados políticos, económicos y sociales existentes hasta el momento.

b. Visiones Contrapuestas del Modelo de ISI

Como todo proceso que insume tiempo histórico y energías de una nación, la ISI ha sido analizada bajo la luz de aquellos que creyeron en ella, como así también de los que consideraron que por ésta el país encontró una senda económica disímil del mundo desarrollado. En resumidas cuentas, este apartado busca interpretar las posturas de los “Ortodoxos” y “Heterodoxos” en lo que al modelo de acumulación se refiere.

Según las posturas ortodoxas, la ISI con sus respectivas políticas implementadas fueron nocivas para el desarrollo económico del país en el largo plazo, ya que alentaron la constitución de un sector industrial ineficiente en términos competitivos,

ampliamente abocado al mercado interno y sujeto a los subsidios estatales para su supervivencia. De esta manera, y siguiendo a autores como Berlinski y Schydrowski (1982); Givogri (1987); Nogués (1988) y Taylor (2003), puede expresarse que el carácter cerrado del modelo argentino generó un ambiente pobre en incentivos para competir en eficiencia y productividad, y enfocó la producción hacia el interior del país, instalando en la clase empresarial un fuerte sesgo anti – exportador. A su vez, la política de subsidios e incentivos estatales enfocó el proceso productivo hacia actividades ineficientes y alejadas de las ventajas del país. En lo que respecta a la importación de capital sensible, según esta corriente, la introducción de altos aranceles a la importación habrían privado al país de la adquisición de bienes de capital, que dadas las capacidades internas de producción, no pudieron ser reemplazados localmente, ampliando así la brecha tecnológica con los países industrializados.

Continuando con el análisis, el modelo ISI instaló una relación rentista entre el Estado y el sector productivo, que orientó a este último a basar sus estrategias en la búsqueda de la protección del Estado, de las promociones dirigidas, de los subsidios, del crédito asistido y de tasas de interés reales negativas y a las contrataciones con el sector público; todo lo cual alejó al empresariado local de los estándares de producción y eficiencia internacionales. En este sentido, la comunión entre la clase productiva local y el Estado, terminó convirtiéndose en una relación simbiótica que distó de ser la óptima y que explica en gran parte el atraso del país en materia industrial con los polos de desarrollo de la época. Así, las políticas proteccionistas disuadieron a la industria de aplicar conductas innovadoras y competitivas; y la abocaron a la misma a defender su posición doméstica por medio del *lobby* empresarial en las instancias de implementación de políticas públicas.

Desde una postura ideológica contrapuesta, los heterodoxos exponen que la industrialización sustitutiva no implicó necesariamente un camino erróneo dentro de la estrategia de desarrollo nacional, sino que la falta de profundización de la misma explica en gran parte el fracaso de ésta. Siguiendo el pensamiento de autores como Cuneo (1967); Niosi (1974); Nochteff (1994a y 1994b); Peralta Ramos (1972) y Sábato (1988) el “capital concentrado”, en alusión al empresariado de gran poder político y peso económico, fue incapaz de bosquejar y delinear un proyecto de desarrollo económico interno que se desamoldase del propuesto por el capital exterior y terminó

subordinándose a éste; todo lo cual atentó contra un sendero de crecimiento autónomo y más equitativo. En este punto, Nochteff (1994b) remarca que la elite económica nacional buscó esencialmente crear monopolios no transitorios (por medio de la protección al ingreso al mercado doméstico) que le permitiera obtener una amplia renta, sin la contrapartida de innovación pertinente.³⁵

A lo anterior, se aúna la imposibilidad de superar la dependencia tecnológica, que llevó al país a depender continuamente de las innovaciones extranjeras. —Esta situación no sólo habría implicado fuertes costos en materia de pagos de licencias, royalties, etc., sino que habría puesto estrechos límites al proceso de industrialización por la falta de autonomía en materia de decisiones tecnológicas — y, consecuentemente, productivas y comerciales— y la necesidad de emplear tecnologías poco adaptadas a las necesidades locales, entre otros factores (Andrés López, 2006:137).

En conclusión, puede esgrimirse que ambas posturas demuestran una visión crítica sobre el periodo en cuestión, los primeros por medio de la afirmación que el camino emprendido en la década del treinta, y consolidado en los años subsiguientes, desconocía las capacidades y recursos de la nación, al tiempo que instaló prácticas productivas rezagadas e ineficientes de la mano de un Estado que intervino la economía alimentando un círculo vicioso de ineficiencia y falta de competitividad. Por su parte, la visión heterodoxa, remarca la actitud de la elite económica nacional y su incapacidad de liderar un proyecto económico independiente y capaz de innovar más allá de las prácticas internacionales y siguiendo las tendencias que el mismo mercado local requería y proyectaba sobre la esfera productiva nacional.

Si bien ambas posturas resumen y constituyen la foto que nos permite apreciar la evolución y los resultados del proceso, el paisaje era más amplio y sus argumentaciones son, en cierta forma, exacerbadas y de un perfil ideológico estricto. Asimismo, el incremento de la participación estatal en la vida económica de la nación, no fue sólo el corolario, como plantean los ortodoxos, de un accionar político irrestricto sobre el acontecer productivo nacional, sino que esta actuación respondió a una estructura de

³⁵ Según la postura antes reseñada, se expone que la elite empresaria nacional fue y es naturalmente rentista y especulativa, y que una vez acabada la renta asociada al modelo agro-exportador, ésta se volvió al Estado en busca de la renta antes perdida.

oportunidad política que se diseminó por el globo durante el periodo en estudio. De esta manera, las políticas keynesianas implicaron en el norte industrializado una mayor participación del Estado, el cual supo habilitar opciones al entramado económico para que se desarrollase y expandiese bajo su protección. Paralelamente, y en contraposición a la postura heterodoxa, no toda la elite económica de la época actuó por medio de actividades de *rent-seeking*; sino más bien hubo empresas de gran peso que buscaron generar aprendizaje tecnológico, competir por nichos de mercado e inclusive salir al mercado externo.

En resumen, es difícil encontrar una única postura que sintetice acertadamente tan compleja realidad como la transcurrida a lo largo del proceso de ISI. La perspectiva de esta investigación, radica en afirmar que lo acontecido en el país durante estos años no fue totalmente negativo, y que si bien el país comenzó rezagado durante el proceso, con el pasar del tiempo las políticas implementadas fueron gestando nuevos y dinámicos resultados. En efecto, durante la ISI no todo se manifestó en la búsqueda de rentas y en la protección del Estado, sino que existieron externalidades positivas que permitieron sendas de crecimiento endógeno pese a las falencias institucionales, políticas y económicas antes reseñadas.

Conclusiones Preliminares

La crisis acontecida a finales de la década de 1920 y su prolongación como una gran recesión económica durante la década del treinta, tuvo para América Latina fuertes impactos. Dicha crisis se convirtió en el punto de inflexión que definió el nacimiento de una nueva visión de acumulación interna, que alentó a las economías más grandes de la región a comenzar a mirar hacia adentro y dio inicio a sendos procesos industrializadores, asentados sobre las incipientes industrias que habían logrado gestarse cuando la región aportaba únicamente sus materias primas, en el marco de la división internacional del trabajo, existente a lo largo del siglo XIX y comienzos del XX.

Si bien hubo naciones que continuaron comulgando con el modelo hacia afuera, pasado el tiempo, gran parte de ellas fueron incrementando su industria nacional, y en términos de Bulmer – Thomas (1998), sus industrias alcanzaron un importante grado de desarrollo endógeno. La producción de materias primas, ventaja factorial de la región, no fue abandonada, pero las políticas públicas del Estado comenzaron a dirigir sus cometidos sobre el desarrollo de una estructura productiva nacional autónoma de los principales centros de producción capitalista.

En este contexto, el modelo de ISI adquirió significado y sustento en la región, al tiempo que logró, avanzado su desarrollo, arrojar resultados positivos en lo que a niveles de productividad, empleo y mejoras de los estándares de vida se refiere. No obstante esto, la inestabilidad institucional característica, la falta de políticas económicas continuadas y el incremento de la deuda externa de los países de la región, producto del reciclaje de petrodólares; condujeron al modelo de ISI a un callejón sin salida, que en los albores de la década del ochenta hizo inviable cualquier “salvataje” del mismo.

De este modo, la versión argentina de aquél modelo no estuvo exenta de tales problemáticas. El país transitó el camino de la industrialización por casi medio siglo mostrando resultados ambiguos en lo que se refiere a los principales indicadores económicos. Si bien hacia los últimos años del modelo se registraron mejoras en los niveles de productividad, empleo, PBI industrial y en la exportación de MOI

(Manufacturas de Origen Industrial); las bases de éste se vieron dinamitadas por la inestabilidad macroeconómica e institucional crónicas del país; por la falta continuidad de las políticas públicas; la fuerte orientación al mercado interno de la estrategia industrial; la violencia política representada por los movimientos revolucionarios; las crecientes pujas redistributivas que acompañaron estructuralmente al mismo; la falta de un vínculo fluido entre educación y sector productivo, como así también por la carencia de un sistema nacional de ciencia y tecnología que alentara la innovación y la constitución de procesos de aprendizaje tecnológicos endógenos.

En este marco, la intervención del Estado en la economía nacional se prolongó y estuvo en consonancia con el análisis que el Gobierno realizó de la situación económica internacional imperante y, en base a la misma, cómo percibió que debía condicionar la estrategia de desarrollo. En efecto, lo que se intenta argüir es que Argentina no aplicó la intervención del Estado como producto de un *modelo sui generis* nacional, sino que embebió esas políticas de un ambiente internacional que mostraba cómo las economías occidentales se recuperaban de la crisis de los años treinta con un Estado robusto e interventor, que alentaba el consumo, la obra pública y aplicaba políticas expansivas en términos macroeconómicos. Cuando el ambiente internacional cambió y con él los postulados económicos imperantes, el país también giró, tal cual se evidenció a mediados de los años setenta, en especial tras la irrupción institucional del «Proceso de Reorganización Nacional.»

Pese a lo anterior, no se desconoce que la clase política–económica nacional y los avatares de la política nacional imprimieron su sello sobre el accionar del Estado en la economía; sino simplemente que existió una estructura de oportunidad política que habilitó el camino para que ciertas prácticas se considerasen acertadas en un contexto histórico determinado e inapropiadas en otro.

En lo tocante a la IED, América Latina, en general y Argentina, en particular, vieron en ella una buena ocasión para acceder al crédito internacional y a un derrame tecnológico que les permitiese adquirir capacidades inexistentes en sus entornos empresariales e industriales. En este contexto, el gobierno de Frondizi dio los primeros pasos en proveer a los capitales externos de incentivos estructurales y coyunturales, que convirtiesen al país en un destino atractivo para volcar sus activos y conocimientos.

Procesos similares se recrearon en las demás naciones latinoamericanas, constituyéndose en alicientes para el ingreso de la IED.

PARTE II: LA POLÍTICA ECONÓMICA ARGENTINA Y LA IED

CAPÍTULO II

“Hegel dice en alguna parte que todos los grandes hechos y personajes de la historia universal se reproducen, como si dijéramos, dos veces. Pero se olvidó de agregar: una vez como tragedia y la otra como farsa. En el caso argentino resulta evidente que la fase de la “tragedia” se corresponde a la gestión del Ministro Martínez de Hoz y la “farsa”, a su versión de los años noventa.”

(Azpiazu y Schorr, 2010:101)

Introducción

La IED recibió un importante impulso durante la década de 1990 en Argentina, teniendo como destino tanto el sector público como el privado. Sin embargo, dicho crecimiento se dio gradualmente, es decir, que fue el resultado de una serie de medidas estatales tendientes a una apertura de los mercados a fondos de inversión de origen externo, conjugándose también con un ambiente internacional que allanó el camino al surgimiento de una serie de discursos proclives a la apertura; reformuló el papel de los OMD y encontró en toda América Latina un fuerte apalancamiento.³⁶ Así pues, este capítulo se plantea como eje principal para el estudio de los antecedentes relevantes que ayudan a comprender el proceso de apertura y atracción de capitales externos que desembocó en la gran captación de éstos durante la última década del siglo XX.

Atento a dicho objetivo, la presente sección se concentrará en analizar el accionar político - económico de los gobiernos de Raúl Alfonsín (diciembre 1983- julio 1989) y de Carlos Menem (julio 1989 - diciembre 1999), haciendo también una breve alusión al interrumpido mandato de Fernando De La Rúa (diciembre 1999 - diciembre 2001). Al mismo tiempo, se buscará indagar acerca de las líneas de continuidad que permiten explicar porqué existió un amplio consenso en torno a las políticas de “ajuste estructural” y, específicamente, respecto a la Reforma del Estado nacional.

³⁶ Durante los años ochenta, las economías desarrolladas absorbían 4/5 del total de los flujos mundiales de IED, situación que en la década siguiente cambió substancialmente, favoreciendo a los países en desarrollo (especialmente a América Latina) que incrementaron su participación en más del 100%.

La relevancia del capítulo versa en la identificación de los condicionantes externos e internos que confluyeron en el análisis de la necesidad de reformar el Estado, tanto en las administraciones de Alfonsín como en la de Menem, pese a sus diferencias partidarias; y en la evaluación del rol de las coaliciones políticas, económicas y sindicales que permitieron y materializaron el cambio institucional, del cual derivarían, posteriormente, los incentivos para atraer a la IED.

Es menester mencionar que la apertura a la IED en suelo argentino fue un proceso que comenzó con anterioridad al retorno de la democracia. Respecto de ello, García Delgado (1994:80-81) expresa:

—El régimen militar (*Proceso de Reorganización Nacional*) comienza a desarticular el anterior Estado a partir de una apertura económica irrestricta, la entrada de capitales con fines especulativos, eliminación de regulaciones, toma de créditos en el exterior y liberación del sistema financiero, medidas todas estas que terminarán provocando recesión y desindustrialización.

El Estado éste se orienta a transferir sus recursos a los grandes grupos económicos mediante subsidios financieros, regímenes especiales de promoción industrial muchas veces de proyectos poco viables, sobreprecios en las compras del Estado, estatización directa de la deuda, etc.

(...) Es la etapa del ascenso neoliberal, cuando se derivan crecientes recursos públicos hacia los grupos económicos buscando terminar con las cinco décadas de ‘estatismo’ y reducir la capacidad de veto del sector trabajo. Fueron políticas anticipadas un año antes, durante el gobierno de Isabel Perón con el ‘Rodrigazo’, cuando se licuaron los incrementos salariales realizando una brusca transferencia de riqueza desde los sectores del trabajo y la producción hacia los especulativos.

(...) [El endeudamiento público creció considerablemente durante éste período, pasando] de 7.800 millones de dólares a finales del 76 hasta los 40.000 de 1982.”

Por su parte, Moniz Bandeira (2003:80) ejemplifica este proceso mencionando que:

—(...) la junta militar, con la orientación de Martínez de Hoz, transfirió al sector privado, entre 1976 y 1980, cerca de 120 empresas industriales y comerciales, en tanto el Banco Nacional de Desarrollo y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro vendieron las acciones de otras 207 empresas y redujeron su participación en 297 más. Finalmente, la

apertura del mercado devastó a las industrias nacionales, que no pudieron competir con las mercaderías importadas a bajo precio de Japón y de otros países de Asia, así como de Europa y Estados Unidos. Y la participación de la industria en el PBI, del orden de casi el 30% en 1974, declinó a 25% en 1980, mientras la deuda externa saltaba de U\$ 7.800 millones en 1975, a cerca de U\$ 27.100 millones en 1980.”³⁷

Luego, ya con Alfonsín en el Gobierno, se buscó profundizar dichas medidas, en particular por medio de la apertura de los mercados a nivel regional (con los países limítrofes) y con el intento de privatizar algunas empresas públicas, aunque modestamente y preservando parte de la propiedad en manos del Estado. No obstante tales iniciativas, es recién con Menem como Presidente que, durante sus dos mandatos, la IED toma mayor relevancia en el ámbito nacional, tanto en el primer como el segundo sector, a causa de dos cuestiones: la primera tiene que ver con las medidas atractivas que se tomaron para seducir a los capitales extranjeros, y la segunda, el proceso de privatización con garantías de retornos, la actualización de tarifas de servicios públicos, y la presencia de mercados cautivos, entre otras.

Considerando entonces dicho contexto, surgen los siguientes interrogantes que intentarán ser resueltos con el desarrollo del siguiente capítulo: ¿Por qué dos gobiernos de distintas y, diametralmente, opuestas banderas políticas (radicalismo y peronismo) tomaron medidas en la misma dirección? ¿Cuáles fueron los factores que obstruyeron la sanción y ejecución del plan de reformas de 1987 impulsado por Alfonsín, denominado Plan de Octubre? ¿A qué se debe el éxito de Menem en la implementación de vastas medidas de apertura comercial, integración regional, privatización, tercerización, desregulación y descentralización? ¿Qué justificó la tolerancia popular al ajuste estructural y la reelección de Menem en 1995 ante las desfavorables circunstancias económicas en Argentina? ¿Por qué el gobierno de la Alianza da continuidad al Plan de Convertibilidad?

Dentro de este marco, esta sección presenta la política económica argentina del período 1983-2001 para analizar su evolución y transformaciones, estudiando así mismo las diversas coaliciones que se formaron en torno a cada una dichas políticas, y

³⁷ Refiriéndose a éstos años, el autor agrega: “Fue razón Rogelio Frigerio, ex Ministro de Frondizi, al decir que, de esa forma, la Argentina fue el único país del mundo que caminó en el sentido inverso de la historia de la humanidad: se desindustrializó” (Moniz Bandeira, 2003:81).

concluye con una breve comparación entre las presidencias de Alfonsín y Menem, destacando sus puntos de continuidad y las principales políticas que generaron los incentivos para el ingreso de la IED.

2.1. La Presidencia de Raúl Ricardo Alfonsín

En aras de identificar las disposiciones externas e internas que convergieron en la idea de reformar el Estado argentino, se plantea como inminente el análisis de la política – económica del Presidente Raúl R. Alfonsín como precedente directo del proceso que condujo a la apertura y atracción de capitales foráneos. La meta inmediata es vislumbrar la presencia de claras líneas de continuidad entre la administración de Alfonsín y la gestión de Menem, debido a la presencia de un consenso, no sólo popular sino también político y de coaliciones diversas, en torno a políticas de ajuste estructural y reforma del Estado, que darán origen a la aplicación del llamado modelo neoliberal en la Argentina de los años noventa. En otras palabras, la relevancia de este apartado radica en su carácter de antesala contextual a la efectiva formulación de las reformas menemistas.

a. La Vuelta a la Democracia

Los procesos de transición democrática suelen darse de dos formas, mediante un proceso gradual³⁸ o bien de forma rápida (Share, 1987). Argentina es un claro ejemplo de esta última variante que describe aquellas democratizaciones rápidas a través de un hecho conmocionante, como fue la pérdida de legitimidad del régimen militar provocada por la desastrosa decisión de política exterior sobre la guerra de Las Malvinas, el fracaso de su política económica, la condena mundial por la represión doméstica y los desaparecidos, entre otras causas.

Tras ganar airoosamente las elecciones presidenciales el 30 de octubre de 1983³⁹, Raúl Alfonsín (UCR) se encontraba muy fortalecido para enfrentar la elección del Colegio Electoral⁴⁰, que definiría quién iba a presidir al país. Las mismas se

³⁸ El camino gradual refiere a la consolidación paso a paso de dicha forma de gobierno en un ambiente de gran cohesión social y con el consenso de quienes están en el poder y quienes son gobernados (Share, 1987).

³⁹ –En 1983, las encuestas pre-electorales pronosticaban el triunfo de Alfonsín, pero la tradición pesaba más sobre la conciencia política de los argentinos. La caída electoral del peronismo era, cuando menos, cosa de ilusos” (Kobilsky, 2005:2).

⁴⁰ Para aclarar el concepto de Colegio Electoral, en desuso en nuestro país desde la Reforma Constitucional de 1994, se cita a Mainwaring y Shugart (2002:24), quienes nos dicen que –en un sistema presidencial, el jefe de gobierno es electo popularmente. Por lo general, elección popular significa elección directa, pero algunos países tienen un colegio electoral que no se desvía en forma significativa del principio de la elección popular. (...) En un colegio electoral, los votos se agregan a nivel subnacional y los delegados elegidos de ese modo eligen formalmente al presidente. [Es decir que no se agregan los votos en un único distrito]”

desarrollaron con total normalidad, y el resultado fue que la fórmula Alfonsín-Martínez obtuvo cerca del 52% de los votos⁴¹, sacándole más de diez puntos de diferencia a la fórmula justicialista Luder-Bittel. Casi un mes después, el 28 de noviembre, se reunió el Colegio Electoral, y la UCR se impuso tras obtener 336 votos, contra los 247 que consiguió el justicialismo.

—El candidato radical, Raúl Alfonsín, transmitió el mensaje que el país esperaba. Reconstruir la unidad nacional, reparar los agravios a los derechos humanos, colocar a las Fuerzas Armadas en el lugar que les corresponde dentro de la ley, instalar al país en el mundo como nación responsable y resolver los problemas económicos heredados de la última gestión peronista multiplicados por las políticas del régimen de facto. Su programa fue la Constitución Nacional y su promesa recuperar la democracia como ámbito de convivencia civilizada y requisito del desarrollo, de la justicia social, del bienestar y de la soberanía” (Ferrer, 2004:311-312).

Tan ambicioso proyecto requería de una amplia base de apoyo social para superar a los protagonistas del pasado inmediato: las grandes corporaciones industriales y financieras, las Fuerzas Armadas y los acreedores externos. Dicha fuerza social provino de los sectores medios y de una dirigencia juvenil que sostenía la necesidad de quebrar la dependencia. De esta manera, el 10 de diciembre de 1983, Alfonsín da inicio a su mandato, logrando por vez primera la derrota en comicios sin proscripciones del peronismo.

Entre las primeras medidas que desarrollará el Presidente electo, destacan aquellas de tinte social y político, es decir, aquellas que aluden a los derechos de los ciudadanos que se habían visto socavados en la anterior etapa. Las prioridades gubernamentales pasaban por allí, ergo se accionó con esos fines. En diciembre de 1983 se firmaron una serie de decretos⁴² que procuraban el restablecimiento del Estado de Derecho mediante la persecución penal contra los máximos responsables y el enjuiciamiento a las tres Juntas Militares. También, mediante el Decreto N° 187 se creó

⁴¹ —A pesar de las mediciones que desde temprano en la campaña registraron a un radicalismo en alza, el triunfo de Alfonsín la noche del 30 de octubre con el 52% de los votos se vivió como una sorpresa electoral mayor” (Kobilsky, 2005:2).

⁴² El 13 de diciembre de 1983 se firmaron los Decretos 157 y 158. El primero llamaba a procurar que sea promovida la persecución penal que corresponda contra los máximos responsables de la instauración de formas violentas de acción política, cuya presencia perturbó la vida argentina. El segundo ordenaba que se enjuiciara a las tres juntas militares.

la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP)⁴³. En este mismo orden, el Congreso de la Nación sancionó una ley⁴⁴ que declaró inconstitucional la Ley de auto – amnistía que el gobierno militar había aprobado tiempo antes al fin de su mandato.

En referencia a la situación económica heredada, es correcto decir que la misma incluía una profunda recesión y un nivel de desempleo en ascenso, un nivel de precios que superaba la inflación para pasar a denominarse hiperinflación, una deuda externa exorbitante, y un déficit fiscal fuera de control.⁴⁵ Lo que se procuraba era el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica, deteniendo el incesante aumento de precios, incrementando la actividad productiva y, por consecuencia el empleo. Sin embargo, dicha meta chocaba con el enorme problema de la deuda externa y el pago de servicios sobre el presupuesto y la balanza de pagos.

Al mismo tiempo, el gobierno debía enfrentar estas cuestiones en un contexto internacional desfavorable: los términos de intercambio de las materias primas estaban en franco descenso, entre ellas los productos agropecuarios de amplia exportación en Argentina, y las tasas de interés de Estados Unidos y otros mercados financieros internacionales habían alcanzado altos niveles. Estos factores se unían así para deteriorar la capacidad de pago del país.

En el plano doméstico el escenario tampoco era alentador. —Subsistían brotes subversivos que se expresaron, por ejemplo, en el ataque a la guarnición militar de La Tablada en enero de 1989. A su vez, la sanción a los responsables de la violación de los derechos humanos provocó varios lanzamientos de efectivos del Ejército, entre ellos el de los *carapintadas*, en abril de 1987” (Ferrer, 2004:313).

⁴³ La CONADEP tenía como misión recibir denuncias y pruebas sobre los hechos ocurridos durante la dictadura y remitirlas inmediatamente a la justicia, averiguar el destino o paradero de las personas desaparecidas, determinar la ubicación de niños sustraídos y emitir un informe final con explicación detallada de los hechos investigados.

⁴⁴ La Ley 23.040, sancionada el 22 de diciembre de 1983.

⁴⁵ Los datos proporcionados por la CEPAL en 1997 para la región, aclaran aquella frágil situación económica. —Durante la década de los ochenta, el PIB per cápita se redujo a una tasa promedio anual para la región del 1 por ciento. Perú, Argentina y Bolivia sufrieron las mayores caídas del PIB per cápita (-3,3 por ciento a -1,4), mientras que las tasas de inflación variaron entre niveles del 4.923 por ciento al 8.170. (...) el salario mínimo cayó drásticamente respecto del nivel de 1980 en Perú, Argentina y México (23, 40 y 46 por ciento, respectivamente). (...) La distribución del ingreso empeoró en todos los países (...)” (Del Campo, 2008:141).

Por otro lado, Alfonsín debió abordar la cuestión sindical, ya que las relaciones entre el radicalismo y el sindicalismo peronista siempre fueron conflictivas. Ya a comienzos del mandato, queda manifiesto que este sector se constituirá como uno de los principales opositores al gobierno, mediante la ejecución de varios paros generales. Además, las grandes corporaciones económicas, que se habían visto favorecidas durante el proceso, comienzan a reclamar el retorno a las políticas anteriores.

Así pues, se comienzan a delinear las que fueron las metas transversales de la presidencia de Alfonsín, que Héctor Gosende (2007:167) define bien:

—La Argentina ha sido siempre un país que vivió mirando a Europa, pero en este período Europa pasa a un segundo lugar. Los acontecimientos mundiales importantes para Argentina [durante el período de Alfonsín] vienen del norte, de Estados Unidos”, y sus objetivos de gobierno fueron desarrollados en este marco. En los casi cinco años y medio en que el Dr. Alfonsín ocupó la presidencia, hubo dos objetivos generales básicos que sirvieron de guía tanto en la política interna como externa. —El primero es el de reinstalar en Argentina un régimen democrático y el segundo es el de reinsertar a la República en el mundo.”

La reinstauración de la democracia en el país comprendía un proceso que llevaría a la consolidación de un régimen democrático estable, tanto formal como real. Por su parte, la reinserción se tornaba vital, ya que en el último período de la dictadura, la Junta Militar se encontraba sumamente aislada y deslegitimada internacionalmente. Dicha reinserción mundial se desenvolvería acorde a la definición que el gobierno había desarrollado de la Argentina, la cual consistía en definirla como un país occidental, en vías de desarrollo y no alineado.

En sí, sus primeros cuatro años de gobierno fueron, en mayor o menor medida, exitosos respecto de estos objetivos, suerte que no corrió durante el resto de su mandato. —(...) durante los primeros cuatro años en que el gobierno de Alfonsín ganó las elecciones (...) tuvo suficiente apoyo político interno para convertirse en un negociador internacional exitoso” (Gosende, 2007:158).

En relación a la consolidación de la democracia, este fue un punto en el que se obtuvieron apreciables frutos. La vuelta a los principios republicanos era un elemento

sumamente valorado por la opinión pública, y la amplia mayoría de los políticos (tanto oficialistas como de la oposición), militares (salvo quienes desarrollaron las sublevaciones), personas influyentes (periodistas, famosos, sindicalistas) y académicos que, a lo largo de este proceso de transición, apoyaron enérgicamente la continuidad de la democracia. Incluso, en plena crisis económica, se llevaron a cabo las elecciones con normalidad, y en un contexto hiperinflacionario se sucedieron dos Presidentes elegidos popularmente sin que mediaren mayores conflictos entre ambos.

Aquí resulta imprescindible hacer una salvedad: pese a que la democracia no fue atentada seriamente, a excepción de los dos levantamientos militares, sí hubo importantes sectores sociales que obstruían las iniciativas gubernamentales o incluso amenazaban su continuidad. Los dos grupos paradigmáticos de esta coyuntura fueron la Confederación General del Trabajo (CGT) (que aglutinaba a todos los principales sindicatos, y era una de las bases del movimiento y del populismo peronista) y las ya mencionadas Fuerzas Armadas.

Es pertinente, también, destacar el bloqueo que realizó la oposición legislativa a muchos de los proyectos políticos del Ejecutivo, aunque ello se realizó siempre en el pleno imperio de la ley. Estos grupos, de cierto modo, capitalizaron el descontento social (que ahora generaba *inputs* económicos y no sólo políticos)⁴⁶ para legitimarse y sacar rédito, algo que es propio de la política pero que, en este período, resultó desmesurado.

Finalmente, puede observarse que la profunda crisis económica en la que quedó inmerso el país puso en evidencia que las palabras empleadas por Alfonsín durante la campaña electoral “*con la democracia se vive, con la democracia se come, con la democracia se cura*” no eran completamente ciertas. Pues la democracia no fue condición suficiente para alcanzar el bienestar de la población argentina. No obstante, lo importante fue que nunca se discutió seria y masivamente si volver a un régimen dictatorial o no. Lo que afirmativamente produjo fue la predisposición de la sociedad al cambio, ante un clima de crisis casi insostenible. Para el partido radical, y para Alfonsín

⁴⁶ Ejemplos de ello lo son la gran derrota electoral de 1987, la incertidumbre generalizada, los masivos y prolongados paros y movilizaciones, la pérdida del poder adquisitivo en contextos de inflación que llegaba hasta el 200% mensual, los saqueos y la especulación financiera.

en especial, tal situación se convirtió en un inexorable problema, ya que el entonces Presidente se encontraba muy debilitado e imposibilitado para dirigir y conducir a los agentes de cambio⁴⁷.

b. La Política Económica de la gestión radical: del gradualismo a la derrota electoral de 1987.

A comienzos de su mandato, Alfonsín y su Ministerio de Economía, encabezado por Bernardo Grispun, apostaron por los principios de inspiración keynesiana, que habían sustentado la gestión del presidente Arturo Illia, y se dejaron influenciar por las ideas del desarrollo y la equidad, elaboradas por Raúl Presbich en el marco de la CEPAL.

Se llevó a cabo, lo que se denominó una política económica gradualista, ya que el Presidente sostenía que aplicar recetas recesivas y económicamente violentas era atacar las bases de la democracia. —El gobierno intentó aplicar una política de ingresos que conciliara los intereses en pugna y moderara la puja por la distribución del ingreso. Intentó hacerlo recuperando la gobernabilidad de la economía, es decir, del presupuesto, la moneda y el balance de pagos. Pretendió estimular la economía con una política fiscal y monetaria activa y ganar autonomía de gestión frente a las condicionalidades del Fondo Monetario Internacional y los bancos acreedores” (Ferrer, 2004:313).

Aquello significaba que la Administración Alfonsín enfrentaba un grave problema asociado directamente a la política de ingresos: la deuda externa. Era fundamental su resolución porque actuaba como un factor que facilitaba la agudización de la pugna distributiva, con lo que los grados de conflictividad social se convertían en amenazantes; contexto muy crítico en una incipiente democracia.

Una dura línea de confrontación fue la que Grispun eligió para manejar las relaciones con los acreedores, apoyada por algunos economistas, que proponían someter a los acreedores a condiciones impuestas unilateralmente por la Argentina, sin distraer

⁴⁷ Pues fue Menem quien logró conducir dichas fuerzas de cambio y hacer uso de las enormes demandas sociales que exigían un orden al precio que sea (siempre que se desarrollara en un marco democrático).

fondos para el pago de la deuda, que podrían ser destinados domésticamente (Ferrer, 1983).

Por otra parte, los grandes grupos económicos orientados a la exportación, comenzaban a verse perjudicados y exigían mejores condiciones para operar y producir competitivamente en los mercados externos. Esto implicaba contar con una economía sana y con un sector público eficiente, objetivos que el gobierno radical, con Grispun en la cartera económica, estuvo lejos de alcanzar.

Durante esta misma etapa, pero dentro de la faceta política, Alfonsín se había planteado como objetivo modernizar el sistema institucional para consolidar la transición democrática. Dicha modernización observaba como fundamental la desarticulación del poder de los sindicatos, no sólo para fortalecer el sistema de partidos sino también para la aplicación de aquel programa económico gradualista, que requería de una gran cohesión y armonía social.

Por ello, en un primer período, Alfonsín se decide por una política de línea dura, confrontativa, que pregona el enfrentamiento con el sindicalismo peronista mediante su Ministro de trabajo, Antonio Mucci. Al poco tiempo, y tras el rotundo fracaso de tal estrategia, se busca el “dialoguismo” mediante un nuevo ministro que logra una innovadora legislación laboral. Si bien esta responde a lo que el Presidente había anunciado en su campaña, el saldo no fue en absoluto positivo: una sensación de derrota por parte del gobierno y una corporación que se erigía como ganadora porque no sólo había conseguido resolver a su favor la lucha por la normalización sino que además logró su unidad, se fortaleció en la confrontación y se disponía a defender otros intereses corporativos (...)” (Acuña, 1995:85). Así fue como el sindicalismo salió vencedor de su primera confrontación con el radicalismo, y se instituyó como una de las grandes oposiciones a la gestión de Alfonsín.

En enero de 1985, era muy claro que el programa económico había naufragado. La gravedad de la situación hizo que se buscaran nuevas soluciones y, al mismo tiempo, eso provocó que el Presidente modificara su programa. En febrero, Grispun presenta su renuncia y, finalmente, Alfonsín nombra a Juan Vital Sourrouille como el sucesor a la cabeza de tan relevante banca ministerial.

Tres enseñanzas fueron las que quedaron de la gestión económica del anterior ministro. En primer lugar, el Estado enfrentaba una crisis fiscal sin precedentes y no había crédito interno ni externo para financiarla. En segundo lugar, era necesario ejecutar medidas económicas diferentes para enfrentar dicha crisis y el nuevo contexto caracterizado por la inflación que requería de grandes cambios estructurales en la economía. Por último, la complejidad y diversidad de intereses en juego, hacía más difícil la consolidación de la democracia y de las medidas necesarias de implantar.

El 26 de abril de 1985, ante una gran multitud, Alfonsín anuncia los primeros lineamientos estratégicos del cambio que se avecinaba en la política económica:

“Hemos heredado una situación difícil, difficilísima. Hemos heredado una economía desquiciada y un Estado devastado, lo que significa que al mismo tiempo que tenemos que operar debemos construir los instrumentos de la operación. Es absolutamente necesario que se parta de esta realidad para comprender la necesidad de realizar todos un esfuerzo, porque todos estamos sin duda demandados en estos momentos desde tres puntos de vista. En primer lugar, hay un reclamo legítimo de los sectores populares en búsqueda de reivindicaciones justas. Hay, al mismo tiempo, la necesidad de poner orden en la economía y esto ha de lograrse a través de un ajuste que va a ser duro y que va a demandar el esfuerzo de todos. Por último, hay también una tercera demanda que es la necesidad de crecimiento de la economía, porque la recesión –cuando se mantiene en el tiempo– está desesperanzando a los pueblos e impide la realización definitiva de la democracia. Es decir, en este estado difícil, frente a esta economía desangrada, tenemos que dar respuesta a requerimientos populares y, al mismo tiempo, tenemos que ordenar la economía y tenemos que crecer. Esto se llama, compatriotas, economía de guerra y es bueno que todos vayamos sacando las conclusiones...”⁴⁸

Es correcto afirmar, que tras aquel discurso se comienzan a gestar una serie de medidas político – económicas tendientes a generar una modificación institucional que

⁴⁸ Los principales discursos de Alfonsín durante los años en los que ejerció la Presidencia del país están disponibles en: <http://www.ucr.org.ar> y <http://lanic.utexas.edu/project/arl/pm/sample2/argentin/alfonsin/>

legitimara un marco de seguridad político - jurídico para otorgar estabilidad macroeconómica al país. Por ello, a partir de aquel momento, se observa esa línea de continuidad en el accionar de los mandatarios argentinos, que intentó desaparecer tras un plan económico gradualista y que, en evidencia, no hizo más que conducir una vez más a la necesidad de llevar a cabo una reforma en el Estado.

Al respecto, el ministro J. Sourrouille decía: *“Había que parar la inflación, como mínimo. En el Plan Austral, entendíamos era inexorable ejecutar un congelamiento de precios para detener la inflación bruscamente, no había tiempo para más gradualismo”* (J. Sourrouille, entrevista personal, 28/10/2008)⁴⁹.

Así fue como se lanzó el popularmente conocido Plan Austral. El mismo exhibía una gran coherencia y originalidad que permitieron importantes logros en el corto plazo. En términos generales, se trataba de una *combinación de medidas heterodoxas y ortodoxas*. Entre las primeras estaban el congelamiento de precios y salarios, la desindexación de la economía y la creación de una nueva moneda para eliminar la memoria inflacionaria colectiva. Por otro lado, las medidas ortodoxas apuntaban a resolver los problemas estructurales de la economía argentina: gasto público, emisión de moneda, proteccionismo, subsidios, etc. (Acuña, 1995).

En este sentido, y en un intento por explicar la buena recepción de dicho plan, un economista extranjero señaló *“que no obstante su carácter inusual y heterodoxo, el Plan Austral fue aceptado sin fuertes resistencias porque tiene rasgos que gustan mucho a la derecha – freno a la creación de moneda – y rasgos que gustan a la izquierda – congelamiento de precios”* (Labini, 1987).

Así pues, en el corto plazo se logró modificar un muy mal resultado, como lo era la inflación, por uno muy bueno: la estabilidad; obteniendo la legitimidad y el apoyo de la sociedad en su conjunto. No obstante, en el largo plazo la situación podría ser muy diferente. El gobierno debía, por un lado, disminuir el déficit fiscal lo suficiente como para que el mismo sea financiado por préstamos del exterior. Esto provocaría altos costos sociales ya que afectaba directamente a las empresas estatales y sus sindicatos, y a las

⁴⁹

Juan Vital Sourrouille fue Ministro de Economía desde febrero de 1985 hasta marzo de 1989.

industrias subsidiadas por el Estado. Por otro lado, si no se lograba tal objetivo, el Estado debía recurrir al crédito interno, lo cual no sólo sería más costoso sino que además haría que se incrementara la tasa de interés y el crédito sería inalcanzable para la industria y el agro, con lo que la administración radical se aseguraba la oposición de ambos sectores.

En efecto, el Plan Austral otorgó al gobierno la posibilidad de contar con grandes aliados y, de igual modo, de perder importantes apoyos, ya que todo programa económico afecta positiva o negativamente, los diversos intereses de la sociedad en su conjunto.

Se podría afirmar entonces, que en la búsqueda de alianzas para este plan, el gobierno intentó concertar; más allá de que inicialmente se tratara de una iniciativa unilateral. Contrariamente, obtuvo una inexplicable cantidad de paros obreros en menos de un año, dado que lo que había sucedido era que ningún actor del sistema quería verdaderamente concertar con el gobierno. En primer lugar, el propio gobierno no estaba interesado en darle más poder al sindicalismo, ya que se constituía como uno de sus principales opositores. Adicionalmente, el empresariado utilizaba la concertación para presionar al Estado y obtener ventajas. Por su parte, la C.G.T. exigía aumentos que conspiraban contra el Plan Austral (Acuña, 1995).

En ese contexto de alianzas y contra alianzas, donde ni siquiera el gobierno y su partido se hallaban en comunión y donde siempre un tercero quedaba fuera del juego de intereses, comenzó la decadencia del programa económico.

El año 1986, llegó con una segunda fase del Plan Austral que pregonó importantes cambios en la estructura del sector público y una liberalización que condujera a un directo aumento de las exportaciones. Naturalmente, estas nuevas decisiones del Presidente Alfonsín otorgarían beneficios a algunos y perjudicarían a otros. Por lo tanto, el gobierno forjó alianzas con algunas corporaciones económicas, mientras el sindicalismo y la oposición se aliaron en su respuesta.

Tal cual se ha analizado, el Plan Austral fue un éxito en cuanto a sus objetivos heterodoxos: detener la inflación y estabilizar la economía. Ahora bien, esta segunda fase apuntaba a la instrumentación de las medidas ortodoxas que perseguían resolver los

problemas de fondo: el déficit fiscal, la privatización de las deficientes empresas estatales y una limitada apertura económica. Dichas estrategias significaban una Reforma del Estado, es decir, una reestructuración del sector público.

Cuando se menciona la urgencia de una política de reforma estatal, se alude a lo que se ha denominado reformas de primera generación, las cuales implican la reducción del papel del Estado, la disminución de su arbitraje y la transformación de su rol.

De esta manera, el gobierno estaba definiendo a sus potenciales asociados y a sus enemigos más acérrimos. El justicialismo, a partir de ese momento, se opuso sistemáticamente a los objetivos privatizadores del Estado. Las industrias subsidiadas y sus sindicatos de trabajadores se resistían al cambio, al igual que los trabajadores estatales que, sin dudas, sufrían el ajuste fiscal y quedaban expuestos a las privatizaciones. Del lado de los aliados, las industrias y sindicatos que no precisaban subsidios ni regulaciones estatales y cuyo mercado era el externo, respondieron positivamente a aquellos cambios.

Específicamente, y a modo de ejemplo, un amplio sector de la UIA⁵⁰ apoyaba al gobierno, pero en su seno existían fuerte divisiones y resistencias al programa económico. El Partido Justicialista, la CGT y las 62 Organizaciones⁵¹ estaban atravesando graves luchas internas, no obstante el parámetro de referencia conjunto era distinguirse del gobierno. Al mismo tiempo, el agro, muy afectado por la caída de los precios internacionales, formaba parte también de la alianza en contra del plan.

En consecuencia, se puede afirmar que las políticas llevadas a cabo por el gobierno generaban amigos y enemigos dentro de los agentes económicos, como los sindicatos, los grandes grupos económicos, la industria, el agro, entre otros. Y, al mismo tiempo, tales estrategias provocaban la formación de coaliciones políticas, ya sea dentro de cada partido político, como entre estos, o bien con el apoyo que le otorgaban algunos sectores sociales.

⁵⁰ La Unión Industrial Argentina contenía en su seno dos corrientes que se disputaban el liderazgo: el MIA que representaba a los grandes grupos y profesaba el liberalismo económico, y el MIN que nucleaba a las firmas medianas asentadas mayormente en el interior del país y sustentaba posiciones más nacionalistas.

⁵¹ Brazo político del movimiento obrero, que jugó un importante rol dentro de la campaña peronista. Liderado por Lorenzo Miguel de la Unión Obrera Metalúrgica, siempre se mostró proclive a los acuerdos con los diversos gobiernos de turno como parte de una estrategia orientada a la sistemática búsqueda de poder.

Solía producirse la formación de una coalición mixta, donde un partido político se aliaba con una corporación económica, caso que se ha repetido con frecuencia durante la administración Alfonsín y de hecho se ha reconocido como una de las principales causales de la derrota final de dicha gestión: la coalición PJ – sindicalismo.

Sumado a esta tendencia opositora, técnicamente las medidas no estaban dando buenos resultados, de hecho, el programa estaba transitando por un ineludible plano inclinado, que condujo a reformularlo mediante lo que se conoció como el “Australito”, una profundización de las medidas ortodoxas y liberales que hicieron al gobierno radical abandonar por completo su posición gradualista y heterodoxa.

Estas reformas apuntaban a algunos objetivos básicos, según Sourrouille, como la erradicación de la excesiva intervención estatal, desmonopolizar, desregular y privatizar distintas áreas de la economía; la creación de un mercado de capitales para poner coto al corto-placismo de los mercados financieros y abrir la economía a los mercados mundiales emulando las exportaciones agro – industriales, del área del acero y de la petroquímica (Smith, 1997).

Esta etapa de nuevas medidas económicas coincidía con el lanzamiento de las elecciones de septiembre de 1987, circunstancia que incidió directamente en la relación que Alfonsín estableció con las corporaciones económicas. Por lo tanto, el “Australito” era un intento de estabilizar los indicadores económicos para allanar el camino electoral al radicalismo.

Claro está que el gobierno buscaba consolidar alianzas con aquellos sectores que se beneficiasen de la apertura económica, es decir todo aquello vinculado a la *orientación exportadora*:

“(...) el gobierno especulaba, (...), con que contaría con el apoyo de los industriales del MIA, de algunos sindicatos que podrían beneficiarse con el impulso exportador y quizás también esta vez del sector agrario. Entre los industriales que venían

acompañando al gobierno estaban los Capitanes de la Industria⁵², mientras que entre los sindicatos que podían aliarse tácticamente al gobierno estaban los plásticos de Triaca, los siderúrgicos de Miguel y los petroleros de Ibáñez. Por otro lado, se sabía de antemano que la apertura sería resistida por ciertos sectores de la industria volcados al mercado doméstico que en muchos casos necesitaban la protección del Estado y por los sindicatos que nucleaban a los trabajadores del sector público enrolados en el ubaldismo” (Acuña, 1995:250).

A pesar de los intentos de concertación de Alfonsín y de la división que logró generar en el sindicalismo⁵³, los diversos sectores de la sociedad conspiraron contra el gobierno, y el resultado de las elecciones de 1987 marcó el final de la coalición anti – peronista que en 1983 le permitió al radicalismo vencer de manera abrumadora. Además las frágiles alianzas corporativas que había establecido la administración también llegaron a su conclusión.

Dicho resultado expresó el creciente deterioro del gobierno respecto a la opinión popular. La derrota fue aplastante, el 6 de septiembre de 1987, el peronismo triunfa en 16 provincias mientras el radicalismo sólo gana en Río Negro, Córdoba y Capital Federal (Galasso, 2005).

c. Camino hacia el abismo: del fallido Plan de Octubre a la derrota final.

Avanzando sobre el año 1987, se comenzaba a hacer evidente que era necesaria una *reforma económica estructural* que resolviera la brecha entre los recursos con los que contaba el Estado y las funciones que debía desarrollar. La crónica falta de financiamiento ya no podía resolverse ni recurriendo a los fondos de pensiones, ni por endeudamiento interior y/o exterior, ni por emisión de moneda.

⁵² Habiéndose originado como resultado de los importantes procesos de fusiones y concentración industrial durante la dictadura militar, este grupo quedó sólidamente integrado por los poderosos industriales con gran capacidad de lobby. Entre ellos se encontraban también grandes firmas vinculadas al sector agropecuario.

⁵³ La línea confrontativa de Ubal dini y el éxito de los cuatro paros realizados durante 1986, le permitieron conservar su cargo de Secretario General de la CGT. El líder se convirtió en el representante más duro y anti - dialoguista de la oposición y dejó al gobierno sin interlocutor en el sindicalismo. Por ello, el gobierno consideró fundamental acercarse a la corporación sindical para dividirla. Para ello, se pactó abiertamente con el núcleo al que pertenecían los sindicatos que podrían obtener ventajas con el programa económico que se estaba implementando. A través del Grupo de los 15 (emergió en 1987 del seno del Grupo Gestión y Trabajo liderado por el sindicato del plástico Jorge Triaca que había pactado con la dictadura militar y que constituía una típica expresión de la burocracia sindical, conservadora, de derecha y proclive a cualquier arreglo con el gobierno de turno) el gobierno logró constituir una alianza con las 62 Organizaciones y el sector ortodoxo sindical liderado por Miguel. (Acuña M, 1995:254)

En julio de ese mismo año, el Ministro de Economía, Sourrouille, y el de Obras y Servicios Públicos, Terragno, anunciaron un paquete de medidas para la Reforma del Estado. En dicha oportunidad, el primero afirmaba que: “Las múltiples funciones del Estado, funciones que fueron surgiendo en el último medio siglo, no por un capricho ideológico, sino al calor de un consenso social más o menos espontáneo, hoy ya no pueden ser abarcadas con la debida eficiencia ni solventadas sin afectar la estabilidad (...) para avanzar hacia este crecimiento diferente es preciso actuar sobre una pieza clave en el engranaje de la vida nacional: el Estado. El Gobierno Nacional ha iniciado ya un proceso de reformas en el Estado, que hoy nos proponemos profundizar. La crisis del viejo modelo no se resuelve en la falsa antinomia de más o menos Estado, sino en la construcción de un Estado de un nuevo tipo” (Gerchunoff y Llach, 2007:412).

En consecuencia, el Plan de Octubre de 1987 impulsado por Alfonsín incluía medidas tales como las privatizaciones de empresas públicas y la eliminación de trabas legales a la inversión privada en áreas hasta entonces reservadas al Estado. En dicho plan, retomando a Torre, se dio un “(...) giro hacia las reformas estructurales, bastante moderado en sus alcances, [que] incluía en un lugar destacado decisiones vinculadas a la liberalización comercial y la privatización de empresas públicas” (Torre, 1998a:45-46).

Ante todo, debe clarificarse una distinción procedimental en relación a la toma de decisiones y ejecución entre los planes de estabilización económica y los programas de reformas estructurales.

“(...) las decisiones macroeconómicas de los planes de estabilización (...): generalmente están dentro de las competencias del Ministerio de Economía y del Banco Central y pueden ser adoptadas por un pequeño número de altos funcionarios y refrendadas luego por un decreto presidencial. Con frecuencia no ocurre lo mismo con los programas de reformas estructurales, que involucran cambios en la legislación vigente y, por consiguiente, demandan la formación de mayorías parlamentarias para su promulgación. (...) esto sucede con frecuencia pero no siempre porque dicho requisito no se aplica a todas las iniciativas de reforma por igual” (Torre, 1998a:46).

Esta distinción resulta muy apropiada para abordar el tema en cuestión ya que pese a que el Plan de Octubre de 1987 contaba con medidas de ambos tipos, distaron de tener destinos similares. La política de liberalización comercial, radicada en el ámbito de las atribuciones del Ministerio de Economía, pudo realizar sus objetivos. (...) A su vez, la decisión de privatizar en forma parcial (un 40% de las acciones) las empresas estatales (...) recibió tratamiento legislativo a principios de 1988. Para entonces, la administración Alfonsín, luego del revés experimentado en las elecciones parlamentarias de setiembre de 1987, se hallaba políticamente debilitada en el Congreso (Torre, 1998a:45) por lo que no logró llevar a cabo su programa de reformas.

La derrota sufrida en dichas elecciones le significó una fuerte pérdida de poder tanto formal como real. El Partido Justicialista, en dicha ocasión, se forjó como una fuerte coalición política, obteniendo los recursos necesarios para bloquear la iniciativa.

En aras de reforzar lo antes señalado, es menester recordar el escaso apoyo que logra en el Congreso. De hecho, (...) enfrentó un Senado controlado por la principal fuerza de oposición, el Partido Justicialista (PJ) y, luego de las elecciones legislativas de 1987, su partido, la Unión Cívica Radical (UCR) perdió también la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Su presidencia se desarrolló, así, en un marco cercano al ‘gobierno dividido’, esto es, una situación donde el control de una o las dos Cámaras del Congreso está en manos de la oposición.” (Mustapic, 2000:2)⁵⁴

En esta situación surge el interrogante: ¿Qué ocurre cuando el partido del Presidente no controla la Legislatura? Diversos autores sugieren la existencia de otros mecanismos para conducir el programa de gobierno: formación de una coalición con el apoyo de otros partidos, nombramientos, cargos políticos, concesiones de política, cambios que favorezcan a diversas jurisdicciones, etc. En este caso, el gobierno se encontraba tan debilitado y su base de poder era tan escasa que las herramientas para superar el ‘gobierno dividido’ se veían acotadas. Una estrategia utilizada por Alfonsín fue el nombramiento de personajes relevantes para algunos sectores en sus respectivos

⁵⁴ De igual modo, tal como sostiene Mustapic (2000) y como se analizará en el apartado dedicado a Menem, este último ‘no contó a lo largo de su primer mandato con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados’. En las elecciones de septiembre de 1987, en que se elegían diputados y senadores para renovación, conjuntamente con gobernadores, legisladores provinciales e intendentes o jefes de comuna, la UCR se impuso en sólo dos provincias (Córdoba y Río Negro), mientras que el PJ lo hizo en 17 provincias, y los otros distritos les correspondieron a partidos políticos locales.

ministerios o secretarías. Por ejemplo, el nombramiento de Ernesto Figueras en la Secretaría de Agricultura y Ganadería, con lo que el gobierno logró mejorar sus relaciones con los ruralistas, al menos durante una etapa de implementación de un nuevo plan económico.

Asimismo, otro aspecto a considerar, agravante de la situación planteada, tiene que ver con la fragilidad de los poderes de partido con que contaba a esta altura de su Presidencia el Dr. Alfonsín. Se registraba un elevado grado de *indisciplina partidista* en las sesiones que trataron estos programas de reformas estructurales. Torre (1998a:46) resume esta coyuntura del siguiente modo: “El principal partido de oposición, el Partido Justicialista, contó en la ocasión con los recursos para bloquear la iniciativa, la cual también fue escasamente acompañada por buena parte de los representantes del partido de gobierno, que vieron en ella una suerte de defección programática.”

A estos fines, resulta de gran utilidad la descripción que da Gosende (2007:187) sobre el cambio entre la favorable situación inicial (de fuerte apoyo popular y cooperación con la oposición) y la fragmentación y pérdida de poder que caracteriza el último tramo del gobierno radical:

“El acuerdo entre los dos partidos, el radical y el peronista había permitido una fuerza negociadora apreciable. Pero [las] negociaciones con los banqueros y el Gobierno de los Estados Unidos, junto con la solución que había dado el Gobierno a la crisis provocada por el levantamiento militar de Semana Santa había repercutido sobre el sistema de alianzas del Gobierno haciendo que un sector importante de las fuerzas de izquierda se fuera poco a poco apartando de la coalición que sostenía al Gobierno de Alfonsín. Los peronistas ortodoxos, la izquierda y los sindicatos atacaban al Gobierno por su política de acercamiento con Estados Unidos, erosionando aún más su poder. Por el otro lado, la derecha acusaba al Gobierno de Alfonsín de no implementar las políticas de reformas aconsejadas por los Organismos Internacionales.”

A tan desfavorable viraje político, hay que sumarle que, en términos de simbología, percepciones y construcción colectiva, las sublevaciones militares de 1987 y 1989 le resultaron sumamente negativas, ya que pusieron aún en mayor evidencia su debilidad y fragmentación, alejándolo de las bases populares: pues, por un lado, despertó en la mayoría de los argentinos el temor a un nuevo Golpe de Estado y, por

otro, las expectativas que se desencadenara tal acontecimiento entre la minoría pro-golpista.⁵⁵

En los primeros meses de 1988, la situación se tornó aún más insostenible para el partido gobernante. El deterioro de los términos de intercambio había perjudicado a la Argentina radical. El endeudamiento había crecido y los servicios financieros se habían constituido en una importante salida de divisas. Dicho drenaje colocó al país en una situación de gran debilidad para cumplir con sus compromisos financieros, por lo que, en abril, Argentina suspendió el pago de los servicios de la deuda, ingresando a una moratoria unilateral.

Es en este contexto que se desarrolla un proceso inflacionario (en agosto de 1988 la inflación alcanzaba el 27,6% mensual) que luego devino en hiperinflación. «La falta de poder político, la incapacidad para elaborar salidas a la crisis económica, la participación de los peronistas en sabotear las políticas oficiales y las presiones de los banqueros y organismos financieros internacionales desataron una hiperinflación.» (Gosende, 2007:187)

Ante tal situación de crisis, el 3 de agosto de 1988, se lanzó el nuevo paquete de medidas económicas, que se proclamaban como la continuación de políticas ortodoxas y monetaristas. Estas nuevas estrategias fueron conocidas como Plan Primavera, un frágil e insostenible programa pactado con los industriales que implicaba una importante transferencia de recursos provenientes del sector agrario al Estado y otras áreas de la producción (Acuña, 1995). Por ende, este nuevo programa sólo fue apoyado por los sectores más liberales, representados por la UIA y la C.A.C.⁵⁶, que habían llegado a un acuerdo de moderación del aumento de precios.

Dicho plan poseía un carácter restrictivo que daría lugar a fuertes resistencias por parte de los sectores excluidos. Dejaba afuera al sector agropecuario, quienes inmediatamente manifestaron sus protestas; a todos los trabajadores, quienes veían en

⁵⁵ Luego, en 1990, Menem debió enfrentar una sublevación militar, aunque no despertó tanta incertidumbre debido a la legítima sucesión del mandato, las recientes elecciones libres y los dos antecedentes de hechos similares que Alfonsín había padecido.

⁵⁶ La Cámara Argentina de Comercio, fundada en 1924, es uno de los órganos de expresión más importantes del empresariado argentino.

su salario la variable de ajuste de la economía en el marco de un programa de emergencia económica que no defendía el consumo; y a las pequeñas y medianas empresas representadas, en su mayoría, por el MIN.

La vida útil del Plan Primavera fue acotada, y su punto final arribó con lo que algunos autores denominan el “golpe de mercado” del *jueves negro* en el que el dólar cerró a 27 australes. Además, ya en mayo, la inflación alcanzaba el 78,4%, al mes coincidente con el de las elecciones presidenciales, adelantadas intencionalmente por Alfonsín debido a la fuerte presión de los sindicatos y los diversos grupos económicos.

El máximo responsable de la cartera económica alfonsinista, reflexionaba acerca de este programa de la siguiente manera: *“En 1988 la gestión económica era vista, sin lugar a dudas, como la pata floja del Gobierno. El Plan Primavera fue una idea para preparar una situación de convivencia razonable para la elección presidencial. La idea de que un Gobierno puede introducir un cambio fundamental en su política económica en el último año de su gestión yo no la comparto, no puede ser exitosa, es un movimiento desesperado. Que el radicalismo decidiese introducir un cambio sustantivo al acercarse las elecciones tiene una sola respuesta, que es que la haga hacia la derecha. Porque es obvio que no lo va a hacer hacia su enemigo político, que era el peronismo que lo venía corriendo desde el flanco popular. La única política posible en ese escenario era ir hacia la derecha, lo que yo nunca recomendé. Eso fue una ingenuidad política”* (J. Sourrouille, entrevista personal, 28/10/2008).

En las elecciones presidenciales, el candidato por la UCR, Eduardo Angeloz, fue derrotado, por el candidato del PJ, Carlos Menem. Sin embargo, faltaban siete meses para la entrega del mandato, que debían transcurrir en medio de la hiperinflación. Tras el riesgo de un golpe de Estado, Alfonsín decidió adelantar el cambio de mando para el 9 de julio de 1989.

Consideraciones Preliminares

A modo de conclusión de este apartado, y considerando el vasto análisis realizado respecto a las políticas económicas de la Administración radical con sus consiguientes alianzas y coaliciones a favor y en contra de cada una, se cree pertinente presentar los factores que tanto a nivel doméstico como internacional condicionaron el proceso de reformas estructurales que se procuraron concretar en la Argentina de 1983-1989.

Durante los primeros años de dictadura, se generaliza la crisis de la deuda externa latinoamericana, con su punto álgido en 1982 tras el *default* mexicano, dando lugar a lo que se denominó la *década perdida*, y afectando especialmente al país. Una fuerte contracción de la producción, deterioro de las condiciones sociales y crecientes presiones inflacionarias, fueron las consecuencias de dicha década, que terminaron financiándose con déficit público y una creciente emisión monetaria haciendo estallar la estabilidad de los precios y provocando, en algunos casos, procesos hiperinflacionarios.

A su vez, con la llegada de Jimmy Carter (1977-1981) a la Casa Blanca, (←...) se agregó el interés norteamericano de modificar el ‘modelo económico’ de la Argentina y transformar el Estado en un ‘Estado neoliberal’ y el régimen militar en un régimen democrático” (Gosende, 2007:153). No obstante ello, el tema se torna verdaderamente vital bajo las presidencias de Ronald Reagan (1981-1989) ya que, indudablemente, fue durante sus mandatos donde se gestó y concretó el avance en materia económica y doctrinal del neoliberalismo a nivel mundial.

Se debe destacar, que estos apoyos no fueron ni constantes ni incondicionales. De hecho, para acceder a las renegociaciones de la deuda externa y recuperar la capacidad de contraer nuevos capitales, se exigieron medidas concretas a cambio. En esta época, las recetas neoliberales no existían como tales, sino que eran un cúmulo de propuestas y modelos exitosos, y aún no respondían al nombre de Consenso de Washington. En este punto, es interesante insistir en que si bien el camino hacia ese nuevo conjunto de políticas de derecha ya estaba surgiendo, la “estructura de oportunidades políticas” en materia discursiva no estaba aún del todo legitimada, los

cimientos se estaban generando, pero dichas fórmulas económicas aún no formaban parte de un discurso legalizado y sustentado por los actores relevantes del sistema.

De igual manera, la alta inflación, la imposibilidad de sancionar e implementar programas profundos de estabilidad que implicaran la reducción del aparato estatal y una apertura comercial definida como insuficiente, le jugaron en contra al gobierno radical a la hora de obtener apoyo externo, tanto económico como político.

Por otro lado, mientras la Argentina se acercaba más a Washington, más se incrementaban las críticas y ataques políticos de la oposición y de la CGT, lo cual a su vez implicaba un mayor debilitamiento de su frágil y heterogénea coalición. Esta oposición argumentaba que la Argentina pasaba indirectamente a alinearse en el conflicto de la Guerra Fría (resultando contradictorio a la tradicional postura gubernamental) y llevaba a suponer que la gestión radical quería quedar supeditada a los lineamientos estipulados desde Washington, perdiendo autonomía y reduciendo la soberanía estatal en muchos campos.

Siguiendo la línea de lo que Adamson (2005) denomina como Estructura de Oportunidad Política, el contexto internacional de la Administración radical no fue, decididamente tan favorable como el que enfrentó la Administración Menem, en la década de los años noventa. En primer lugar, la URSS aún libraba batalla ideológica y su influencia a nivel mundial seguía siendo muy significativa tanto en términos diplomáticos como comerciales. En adición, el capitalismo aún no se había impuesto de forma terminante y los particularismos regionales seguían teniendo un peso muy importante; era evidente que el modelo de desarrollo latinoamericano basado en la ISI ya no funcionaba, pero, hasta ese momento, no había sido reemplazado por otro. Esto, se debía en parte, a la falta de nuevas iniciativas nacionales, pero en gran medida, a la carencia de fondos y a las apremiantes condiciones que imponían el endeudamiento crónico en un contexto de estancamiento económico arraigado.

Por ende, esta situación no sólo representaba la falta de una estructura de oportunidades en términos discursivos sino también institucionales y geopolíticos. El Muro de Berlín seguía aún en pie, y el apalancamiento dado por los OMD al nuevo modelo económico era, en ese entonces, incipiente. En otras palabras, esto implicaba

que había una ausencia fáctica de todo el aparato ideológico y ‘empírico’ que fundamenta la conveniencia de medidas neoliberales, contrariamente a lo sucedido a comienzos de los noventa bajo la voz constante y sonante del FMI, el BM y de las demás entidades financieras multilaterales y de los Estados Unidos de América.

En cuanto a condicionantes internos se refiere, primeramente se puede afirmar que el presidente Alfonsín padeció las consecuencias de un considerable giro de las demandas y preferencias del pueblo argentino que, tras cuatro años de vida en democracia y en un contexto de agudización de la crisis económica, dejó de ponderar mayormente las temáticas sociales y políticas, para darle una creciente importancia a los asuntos económico - financieros. Tal modificación en las preferencias sociales, lo perjudicó directamente dado que el común de los ciudadanos dejaba de tener en cuenta los avances logrados en el campo social y político, y pasaba a concentrarse en sus flaquezas, es decir, en los aspectos económicos y financieros.

Por su parte, y como consecuencia de haber ganado las elecciones con una coalición de características sumamente heterogéneas, ante las inevitables diferencias entre las facciones aliadas y una opinión pública que se volvía cada vez más crítica respecto a su gestión, Alfonsín vio quebrantada su base de poder. De esta forma, quedaron en evidencia las fracturas internas, la figura del presidente perdió legitimidad y liderazgo, padeciendo un alto porcentaje de indisciplina partidista y dando lugar a que la oposición se distanciara y endureciera sus posturas en pos de lograr un claro rédito político. A modo de ejemplo, se pueden mencionar los constantes paros y movilizaciones de los sindicatos, la falta de apoyo parlamentario ante los proyectos de ley del Poder Ejecutivo (como el Plan de Octubre de 1987), el distanciamiento de la centro-derecha del partido gobernante, la pérdida generalizada de las elecciones de septiembre de 1987, los levantamientos militares sublevados, entre otros.

Finalmente, se considera necesario aludir a una herramienta ampliamente usada por el mandatario en estudio, denominada *concertación*. La presidencia de Alfonsín ha utilizado este método con el fin de atender de manera eficiente los reclamos sectoriales y arribar, de este modo, a soluciones consensuadas. Así pues, y dentro del marco de lo que Marcelo Acuña (1995) define como concertación, el Presidente argentino intentó

llevar a cabo una estrategia de “gestación de consenso” que tuvo como actores protagónicos a los agentes económicos: sector industrial, agropecuario y laboral.

No obstante aquella voluntad concertadora, cada vez que el gobierno se involucraba en el juego económico – político de la nación con la meta de ofrecer una oportunidad para que todos los actores obtengan algún beneficio, se generaban alianzas para ganar a expensas del Estado, el cual en su rol de ente regulador de los bienes públicos, permitía a los demás crecer a expensas de él, aumentando inexorablemente el déficit fiscal. Por ello, es que el marco de concertación que ofrecía el gobierno, condujo a la formación de *coaliciones en contra del Estado* que no le permitieron, por ejemplo, implementar en su totalidad el tan anhelado ajuste estructural.

En este marco de formación de coaliciones anti-gobierno, y a sabiendas de la presencia de una economía cerrada (como era la Argentina de Alfonsín, empero los frecuentes intentos de Sourrouille por lograr una apertura económica), no existían mecanismos auto-correctivos del mercado. Por el contrario, eran los sectores líderes, los que fijaban los precios, al margen del mercado externo, y lo mismo ocurría con los salarios.

De esta manera, dichas coaliciones no sólo impidieron conducir el cambio estructural económico, sino que además, al ser los sindicatos los formadores de precios, boicoteaban incesantemente el paso hacia una economía abierta que pusiera límite a las demandas salariales y activara los mecanismos propios del mercado. Circunstancia que hacía de un excesivo incremento salarial el aumento directo del desempleo, y por ende, de un sindicalismo excesivamente competitivo, su propia destrucción (Acuña, 1995).

Por último y a modo de resumen, se puede inferir que la presidencia de Raúl Alfonsín, pese a tener una inclinación partidaria de centro – izquierda, ejecutó medidas tendientes a reformar el Estado de forma estructural (comenzando tímidamente con una mezcla de medidas heterodoxas y ortodoxas en el Plan Austral, y aumentando la intensidad de la importancia de las medidas ortodoxas de corte liberal en el Australito, en el fallido Plan de Octubre y el Plan Primavera), más allá de los cambios macroeconómicos destinados a estabilizar las deficiencias coyunturales en materia económica.

Esto, pone en evidencia que pese a la filiación política, el posicionamiento en el espectro político y al signo ideológico de la Administración Alfonsín; existía ya la conciencia de que el cambio era necesario, la cual allanó el camino hacia las reformas de carácter estructural. La existencia de dicho entendimiento por un cambio necesario, se conjugó con los factores domésticos, intermésticos e internacionales que condujeron al Gobierno hacia transformaciones de carácter profundo, más allá de las problemáticas inmediatas que erosionaban su base de poder, y permiten hablar de una continuidad en el accionar político - económico entre ésta administración y la subsiguiente, encabezada por el peronista Carlos Menem, a partir del 9 de julio de 1989.

2.2. La Presidencia de Carlos Menem

“En los '80, ya con la democracia, explota la crisis de la deuda y al final de la década se produce la profundización de la crisis del Estado que hace eclosión con las hiperinflaciones. En los '90 comienzan los primeros síntomas de superación de esa crisis y una reforma estatal que delinea más claramente el nuevo modelo de acumulación”

(García Delgado, 1994:57)

a. El “exitoso” retorno del Peronismo al poder

Resulta muy difícil analizar el ascenso de Carlos Menem al poder sin tener en consideración el contexto histórico en el que emerge. Tras la trágica crisis del gobierno radical, Alfonsín se verá obligado a renunciar a la Presidencia cinco meses antes de que concluya su mandato, frente a la imposibilidad de controlar el descontento y caos social, y la feroz crisis hiperinflacionaria. En aquellas elecciones, celebradas el 14 de mayo, resulta elegido por el FREJULI (lista justicialista) el Dr. Carlos Saúl Menem junto a Eduardo Alberto Duhalde, como vice – Presidente, con el 47,4% de los votos.

Inicialmente, el ex – Gobernador de La Rioja, pertenecía al ala de los Renovadores del Peronismo, pero luego se realineó y pasó a competir contra ellos: (↵...) se presentaba como un ‘cabecita negra’ del Interior que venía a salvar a la ortodoxia peronista de las desviaciones de los ‘herejes renovadores’ (Gosende, 2007:189).

–Para postularse como pre-candidato a Presidente y resultar elegido candidato a la Presidencia de la Nación por su partido, Menem (↵...) reunió detrás de él a una alianza formada por los políticos peronistas ortodoxos, los sindicalistas y algunos grupos políticos del Interior. Además, con su mensaje contra el ‘imperialismo yanqui y los traidores cipayos’ convocó a una parte del Peronismo de izquierda que había apoyado en 1983 a Alfonsín y que después de Semana Santa se sintió traicionado por éste. También consiguió el apoyo de un sector del ejército formado por los ‘carapintadas’, que habían protagonizado los levantamientos militares contra la jerarquía militar y el Gobierno de

Alfonsín (...). Este grupo con el Coronel Seineldín a la cabeza y con Aldo Rico y otros oficiales como operadores, se convirtió en su nexo con el ejército y con grupos nacionalistas argentinos. Estos apoyos le permitieron influir sobre sus ‘compañeros’ peronistas, prevalecer en la interna y convertirse en el candidato peronista a presidente. Algunos sectores del Gobierno Radical apoyaron indirectamente su candidatura ya que consideraban que era peor candidato que Cafiero, a quien le asignaban mayores posibilidades electorales.”

Durante la campaña presidencial, hizo de la economía el pilar central bajo las promesas de la *Revolución Productiva*, que terminaría con la especulación financiera, y del *Salarioazo*, que consolidaría el mercado interno. Este discurso, clasificado por algunos autores como de tipo populista, resultaba muy prometedor para las masas, necesitadas de un líder fuerte que garantizara el orden político y social y la estabilidad económica. El partido de Alfonsín, la UCR, estaba muy desprestigiado por su mala gestión económica, por lo que difícilmente saldría victorioso de la contienda electoral.

Asimismo, el discurso de Eduardo Angeloz (Gobernador de Córdoba y candidato presidencial por la UCR), se asentaba en la urgencia por realizar un abrupto ajuste que reduciría el gasto público para modernizar la economía (Hadida y Pérez, 1999). En tales circunstancias, Menem vio facilitado su ascenso al poder, siendo, finalmente elegido por casi el 50% de los votos y dejando en segundo lugar al candidato del radicalismo.

El contexto de asunción de su primera presidencia (1989-1995) era realmente caótico: *“(...) básicamente los problemas que enfrentaba Argentina eran una inflación muy persistente que había durado ya casi 40 años y una ausencia de inversión productiva y atrasos tecnológicos en muchos ámbitos. Además una serie de ineficiencias y mucha corrupción que estaban plagadas en toda la economía, tanto en el ámbito público como privado, derivado de lo que nosotros entendíamos era una mala organización de la economía argentina. Malas reglas de juego que se habían ido conformando a lo largo del tiempo.”* (D. Cavallo, entrevista personal, 11/08/2009)⁵⁷

⁵⁷ El Doctor Domingo Cavallo desempeñó tempranamente el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores (julio 1989 – febrero 1991) de la Administración Menem, para retener posteriormente la jefatura del Ministerio de

Sin embargo, la transición se desarrolló con total normalidad, con un acuerdo previo sobre la fecha de traspaso del mandato (mediante negociaciones llevadas a cabo por el ministro Rodolfo Terragno), e incluso en su renuncia, el saliente Presidente Alfonsín expresaba: *“Mi conciencia exige que intente atemperar los sacrificios del pueblo mediante el mío personal, sin provocar demoras que puedan entorpecer la transición entre dos gobiernos igualmente democráticos (...); por ello he decidido resignar.”* (Discurso de renuncia, 8 de julio de 1989)⁵⁸

De esta manera, estudiar la gestión presidencial de tan singular personaje de la política nacional argentina resulta de vital importancia, no sólo por lo peculiar del caso con su devastador triunfo y la renuncia adelantada de Alfonsín, sino también por las vastas transformaciones que se llevaron a cabo por aquellos años en diversos campos de acción gubernamental, entre ellos: político, económico, social, cultural e incluso en el modo de relacionamiento del país hacia el resto del mundo. Siguiendo a Gervasoni (1998a:2):

—(...) desde 1989 el PJ se convirtió en el partido liberal-conservador argentino. En lo económico el gobierno justicialista aplicó prácticamente todas las políticas recomendadas por el pensamiento liberal: ortodoxia fiscal y monetaria, privatizaciones, apertura de la economía, desregulación, atracción de capitales extranjeros, etc. En lo político debilitó su alianza con los sindicatos al mismo tiempo que buscó nuevos apoyos en el gran empresariado nacional, el capital transnacional, los partidos de centro derecha nacionales (básicamente la UCeDé) y provinciales, la mayoría moderada de las fuerzas armadas y los sectores conservadores de la Iglesia Católica. En política exterior la administración de Menem no sólo modificó la orientación de su propio partido, sino también la que el país había seguido durante décadas. Aunque ha recibido menos atención que la reforma económica, la nueva estrategia externa adoptada desde 1989 es por lo menos igualmente innovadora. Resulta paradójico que haya sido el peronismo, de origen nacionalista y cultor de la “Tercera Posición”, el que haya decidido convertir a la Argentina en uno de los países más fielmente alineados con los Estados Unidos, recomponer las frías relaciones con el Reino Unido, romper con los no alineados, ratificar Tlatelolco y convertirse en un firme crítico del régimen cubano.”

Economía entre febrero de 1991 y julio de 1996. Durante la presidencia de Fernando De la Rúa, ocupó el Ministerio de Economía nuevamente, entre marzo y diciembre de 2001.

⁵⁸

Véase en: <http://alfonsin.pais-global.com.ar/index.php/1270>

Tempranamente, tras haberse impuesto en las elecciones y resultar electo Presidente, Menem comenzó a sorprender incluso a los propios justicialistas. Ejemplo de ello es la conformación tentativa de su Gabinete y demás designaciones políticas: le ofreció el Ministerio de Economía a un alto ejecutivo de la mayor firma multinacional de alimentos presente en el país (Bunge y Born), el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto a Domingo Cavallo, y la Embajada Argentina en Estados Unidos a Guido Di Tella. Respecto de ello, Cavallo señalaba: *“Cuando Menem asumió anticipadamente, en julio de 1989, para entonces todavía en materia de organización de su gobierno tenía un poco las ideas del corporativismo de Perón. Es decir, el Ministerio de Economía debía estar en manos de un empresario y el Ministerio de Trabajo en manos de un sindicalista. Por eso yo caí al ministerio de Relaciones Exteriores.”* (D. Cavallo, entrevista personal, 11/08/2009)

—A partir de allí las políticas que se van a ir poco a poco implementando abandonan las ideas peronistas (...) y se aproximan cada vez más a las ideas conservadoras hasta adoptar oficialmente la incorporación del modelo neoliberal” (Gosende, 2007:189).

Ese giro de 180 grados, que lleva a cabo el Presidente Menem con el lanzamiento de las reformas de mercado, lo obliga a alejarse de su coalición electoral y, en especial, de su partido. Lo que buscaba no era el aislamiento del Ejecutivo y la formación de un Estado completamente autónomo, sino su fortalecimiento para dar origen a una coalición de apoyo más consistente. En consonancia con el análisis de Marcos Novaro (2001:5), es interesante considerar ~~“~~(...) las concesiones hechas a los grupos empresarios locales, permitiendo su participación privilegiada en las privatizaciones, las compensaciones ofrecidas a sindicatos y a gobiernos provinciales controlados por el peronismo o por potenciales aliados que involucraron esas mismas privatizaciones, y el tratamiento del régimen de las obras sociales y del déficit público de esas provincias.”

Respecto al vínculo de la administración justicialista con su partido, éste fue complejo y cambiante en especial, durante los primeros años de gestión. A pesar de que

Menem contaba con la legitimidad otorgada por las elecciones, el que había sido su contrincante en las internas del justicialismo (Aldo Cafiero), seguía a la cabeza de la conducción del partido y del complejo aparato político que de él emanaba.

Con el objetivo de equilibrar la presión peronista y sindical más reluctante a las nuevas reglas de juego, Menem forjó diversas coaliciones. Entre ellas se mencionan la alianza con grupos y sectores empresarios, con políticos de centro – derecha y liberales (provenientes de la UCEDE y de algunos partidos provinciales), economistas ortodoxos y con organismos financieros internacionales.

—Menem contó también a su favor, en esa primer etapa, con la confianza de la opinión pública, que se manifestó reiteradamente contra la ~~—~~elase política” y los sindicalistas, a los que responsabilizaba de casi todos sus males. Por último, fueron significativas las presiones, las amenazas y la asignación de premios y castigos desde el Ejecutivo nacional, en las que tanto gobernadores en problemas, muy dependientes de las partidas del Tesoro Nacional, como diputados, senadores y funcionarios peronistas, hallaron motivos suficientes, si no para apoyar fervorosamente el programa reformista, al menos sí para moderar las críticas o guardar silencio hasta tanto se definiera más claramente el curso de los acontecimientos” (Novaro, 2001:56).

Lo cierto es que tras la asunción presidencial, Menem logró implementar las reformas de primera generación sin despertar el rechazo de los sindicatos. En este sentido, según V. Murillo (2000:180-181) es relevante incluir en el análisis de las reformas a los sindicatos ya que ~~—~~la variación en la interacción entre sindicato y gobierno en respuesta a las reformas orientadas hacia la economía de mercado tiene una importancia política considerable. (...) los sindicatos pueden organizar apoyo u oposición a las reformas de modo que los costos de éstas sean distintos a los que el gobierno esperaba originalmente. La acción sindical puede afectar la factibilidad, el diseño y la puesta en práctica de las reformas.”

Entrando entonces en dicho análisis, podría decirse que desde sus orígenes el peronismo ha sido el símbolo de los trabajadores, promocionando el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y el intervencionismo estatal como estrategias de desarrollo; sin dejar de mencionar el papel fundamental que le ha otorgado al sindicalismo dentro del sistema político argentino (Murillo, 2000).

Empero haber sido la columna vertebral del peronismo, el presidente C. Menem fue dejando de lado las políticas benefactoras para tales actores sociales. De esta manera, los empleados de empresas estatales fueron despedidos, se adhirieron a retiros voluntarios o fueron integrados como empleados de organismos privados o mixtos, dejando atrás la estabilidad laboral que supone el sector público. Otras dependencias estatales redujeron su cantidad de empleados e incluso al desintegrarse o fusionarse determinadas áreas, como resultado de la desregulación y traspaso de tareas del Estado hacia terceros, se profundizó dicha tendencia.

En tales circunstancias, resulta sorprendente la conducta y proceder adoptado por los sindicatos. Al respecto, Fracchia (2007:s/d) sostiene:

—en lo que hace a la relación con los Sindicatos, Menem consiguió aplicar exitosamente las reformas que impulsaba, y que perjudicarían los intereses de la gran mayoría de éstos. Por diferentes causas, (...) los sindicatos no contaron con la capacidad organizativa para defender sus intereses tal como ocurriría en el gobierno de Alfonsín. Por otro lado, muchos supondrían que bajo un gobierno peronista, movimiento basado en la defensa de los derechos de los trabajadores, no se obraría de manera tal que se favorezcan los intereses de los empresarios en desmedro de la clase obrera.”

En este sentido, se sostiene que Menem pudo conducir el cambio estructural ya que aplicó una serie de estrategias que ayudaron a disminuir el nivel de confrontación entre el gobierno y los sindicatos.

La principal organización laboral, la Confederación General de Trabajo (CGT), dominada por el peronismo, fue sorprendida por el giro radical en las políticas económicas. Sin embargo, aceptó las nuevas reformas de mercado y redujo el número de huelgas, de las trece que había organizado contra el gobierno anterior del Partido Radical (1983-89) a solamente una huelga bajo el primer mandato de Menem (1989-95). Los sindicatos peronistas, no obstante, fueron capaces de obtener a cambio concesiones en las reformas de la seguridad social, la legislación laboral y las privatizaciones.” (Murillo, 2000:182)

Siguiendo a Palermo y Novaro (1996) una de tales medidas fue establecer por decreto recortes al derecho de huelga, amenazando con inmovilizar fondos sindicales y

una quita de la personería jurídica. Además, para captar diversos sindicatos, Menem acudió hábilmente a la negociación y compra de voluntades; supo aprovechar la crítica situación financiera de los sindicatos, ofreciéndoles financiamiento para afrontar sus deudas, o cooptando a diferentes líderes que fueron incorporados al gobierno e incluso participaron de las reformas (Fracchia, 2007). Otro instrumento utilizado para ganar la aquiescencia de los sindicatos, fue incorporar a los dirigentes y empleados como socios menores, mediante la adjudicación de acciones de las empresas privatizadas (Gosende, 2007). También, se intentó captar a los sindicatos más opuestos a las políticas gubernamentales mediante la denominación de la prestación de servicios de salud a través de obras sociales.

Es de esta manera como la gestión menemista alcanza exitosamente la toma de posturas favorables por parte de los diversos gremios y sindicatos. Por ello, aquellos que no se alinearon con el modelo neoliberal impulsado, fueron quedando aislados, reducidos y desarticulados.

En este contexto, las reformas de primera generación en la Argentina fueron propuestas y efectivamente implementadas por el Presidente Menem, bajo la bandera de la urgencia y la necesidad del cambio estructural ante una realidad realmente caótica en términos económicos y sociales. Sin embargo, un primer intento de reformas había sido impulsado por el anterior Presidente Alfonsín, aunque sin éxito. En palabras de Gerchunoff y Torre (1996:735), *“aunque hubo intentos bajo la administración previa del presidente Alfonsín, el proceso de transformación económica comenzó a cobrar firme impulso a fines de 1989, cuando el gobierno de C. Menem lanzó una combinación de políticas de estabilización y de reformas estructurales que se caracterizó por su radicalidad.”*

Surge de manera casi espontánea el hecho de que ambos Presidentes, a pesar de pertenecer a distintos partidos políticos e ideológicamente opuestos, promovieran la aplicación de medidas similares. No obstante, es necesario coincidir en que la economía argentina estaba frente a una necesidad real de ajuste estructural del gasto público. Privatizar y dar en concesión las empresas estatales no eran las únicas opciones para hacerle frente a este problema empero, indudablemente, era una opción por demás tentadora ya que dichas empresas públicas representaban la mayor parte del déficit

fiscal de la década de 1980; situación que allanó el camino para que la temática referente a su re-estructuración alcanzase debate público.

Por su parte, la capacidad de ahorro del Estado argentino era nula (de hecho, sufría un déficit crónico) y a su vez las fuentes de financiamiento vía crédito disponibles para el sector público provenían casi exclusivamente de los OMD (principalmente FMI y Banco Mundial) que, ya por estos años, habían dado un giro sustancial en sus objetivos, definición de los problemas del mundo en vías de desarrollo y en las condicionalidades que éstos, en su rol de prestamistas, le imponían a quienes accedieran a sus servicios financieros o renegociaran las deudas contraídas. Es por ello que, si se considera que la única fuente importante de financiamiento posible exigía medidas concordantes con el Consenso de Washington, el cual promovía ante todo un menor Estado y una apertura de los mercados, pues se profundiza la comprensión del por qué al énfasis en la promoción de medidas similares por parte de dos Presidentes no sólo de distinto partido político, sino también de banderas ideológicas históricamente enfrentadas. En esta línea es correcto entonces, hablar de una estructura de oportunidades políticas que quiebra las irreconciliables (hasta el momento) diferencias entre ambos partidos y facilita la búsqueda de soluciones similares a pesar de la desigualdad en el accionar político de ellos.

Otro elemento a tener en cuenta fue el *soft power* surgido en los últimos años de la Guerra Fría, y con especial énfasis tras la caída de Muro de Berlín y la disolución de la URSS. El inminente y luego fehaciente triunfo del capitalismo, de la democracia y de la economía de mercado, exportó a los países en desarrollo un modelo teórico y práctico al cual emular. De esta forma, el pensamiento liberal había triunfado dejando a la intervención y planificación económica del modelo comunista como elementos del pasado. El éxito, la civilización y el desarrollo se encontrarían así siguiendo el modelo liberal (una visión promovida desde los países centrales y los organismos multilaterales como *best practices*).

Por aquellos años, realmente se creía que el desarrollo, la distribución del ingreso, la justicia social y la estabilidad macroeconómica sólo podían conseguirse aliándose a los países centrales, abriendo las economías y reduciendo el rol del Estado a garante de la seguridad, de la propiedad y del libre imperio de las fuerzas del mercado.

Respecto de esto, Gervasoni (1998a:4) afirma:

—Un nuevo paradigma, entonces, comenzó a enfatizar los beneficios de las reformas. Se argumentó, por ejemplo, que al reducir la inflación y los desequilibrios externos y mejorar la asignación de recursos, las nuevas políticas ortodoxas resultaban en un mejor desempeño económico; que las economías libres de las distorsiones provocadas por las regulaciones estatales y el proteccionismo atraen más inversión y, por lo tanto, crecen más rápidamente, y que las privatizaciones a menudo resultan en mejores servicios públicos para más gente. Finalmente, se enfatizó que las bajas tasas de inflación conseguidas por las políticas fiscales y monetarias ortodoxas generan gran apoyo por parte de la población. La estabilidad monetaria eleva el poder de compra de los asalariados, reduce drásticamente el regresivo ‘impuesto inflacionario’ y elimina la incertidumbre tanto para los productores como para los consumidores. De acuerdo con este nuevo paradigma, todos estos beneficios sumados podrían compensar con creces los costos de las reformas y, consecuentemente, generar aceptables niveles de apoyo electoral para las administraciones reformistas.”

b. La implementación de las Reformas de Primera Generación

Dos desarrollos se fueron gestando, de forma paralela, a nivel internacional, regional y nacional, que dieron como resultado las reformas estructurales, o de Primera Generación. Por un lado, la aguda crisis económica (puesta de manifiesto por la crisis de la deuda y los continuos *shocks* externos) condujo a un consciente aprendizaje que exigía soluciones radicales e integrales. Por otro, se perfiló un consenso discursivo e institucional en torno al neoliberalismo que se filtraba en el pensamiento económico de los organismos financieros internacionales y de los países acreedores, dando lugar así a la conformación de una nueva —estructura de oportunidades.”

Ante esta realidad, la urgencia por arreglos más exhaustivos y por programas de ajuste estructural de largo plazo, coincidieron con una cuestión en auge: la demanda y oferta de ayuda financiera externa. Ergo, las condicionalidades incorporadas en los préstamos del FMI y del BM se transformaron en correa de transmisión mediante la cual las reformas de mercado hicieron su ingreso a las agendas gubernamentales. La

meta final era recortar el papel del Estado en la promoción del desarrollo y modificar el balance entre los mercados nacionales y el mercado internacional (Gerchunoff y Torre, 1996).

Dicho proceso de transformación económica cobró relevancia con la primera Presidencia de Menem, en la cual convergieron elementos de capital importancia para la ejecución de dichas reformas.

En primer lugar, en 1989 el estallido de la hiperinflación produjo una evidente situación de crisis que originó la atmósfera adecuada para dar respuesta a la emergencia económica que azotaba al país. Keeler (1993) reconocía tres mecanismos mediante los cuales la crisis facilita la implementación de innovadoras políticas públicas. Uno de ellos, es aquel por el cual se refuerza el mandato de un nuevo líder presidencial; es decir, la crisis provoca el descrédito de la anterior administración y hace que la opinión pública le otorgue una oportunidad a la nueva gestión. Otro mecanismo es el temor que se genera por un alza en la conflictividad social derivada de la emergencia económica. Y, finalmente, ante estas circunstancias, se produce una sensación de urgencia que fortalece la creencia en la necesidad de la ejecución de medidas, se cree que “tomar una decisión es más importante que la manera en cómo se la toma”.

Pues bien, Argentina se encontraba enmarcada dentro de lo que Keeler (1993) categoriza como un país en estado de emergencia y Menem, aprovechando dicho escenario, dejó de lado su programa electoral de tinte populista y adoptó la estrategia de cuño neoliberal en un esfuerzo por resolver lo que urgía: ganar la aquiescencia de los principales agentes económicos, internos y externos, que disponían de un gran poder de veto sobre los mercados y la supervivencia y sustentabilidad de su gobierno (Gerchunoff y Torre, 1996).

Es relevante aclarar que el abrazo a las reformas neoliberales no respondió a una situación de asfixia del Presidente, no eran las únicas opciones que tenía sobre la mesa.⁵⁹ No obstante, (...) creemos que el viraje del presidente Menem una vez electo

⁵⁹ Siguiendo a Paramio (2002:3) “La lógica económica de este proceso era fácilmente comprensible en el caso de gobiernos que no sólo debían hacer frente a una pesada deuda externa sino también resolver una situación de déficit estructural por el desequilibrio entre gastos e ingresos. La posibilidad de obtener unos ingresos extraordinarios por la privatización de las empresas públicas, atrayendo así además una significativa inversión extranjera directa,

constituyó, sobre todo, el resultado de un cálculo estratégico; más concretamente, la opción por las políticas de mercado fue un medio para neutralizar su debilidad política, forjar una inédita coalición social y mantenerse en el poder.” (Palermo y Torre, 1994:8)

En otras palabras, el segundo factor que gravitó sobre el contexto en el que se implementaron las reformas fue un problema de credibilidad (Gerchunoff y Torre, 1996). Según Palermo y Novaro (1996:137), era lógico sospechar de la autenticidad de su repentina conversión, *“¿Por qué confiar en el nuevo compromiso de Menem y en su constancia?, ¿y por qué creer que, en el caso de proponérselo, Menem estaría en condiciones de doblegar las previsibles resistencias que sus seguidores opondrían al giro impuesto a la política?”*

“Al enfrentar esta situación, el gobierno debía ir más allá de donde hubiese ido en ausencia de una brecha de credibilidad (...)” (Palermo y Novaro, 1996:138). Cuando ya había sido elegido, y en oposición a sus proposiciones electorales, Menem bosquejó y puso en ejecución políticas y directrices completamente antagónicas a las promesas hechas en el marco de su campaña; esto sin dudas replanteó un problema de credibilidad. No sólo se percibía en el pueblo, que lo había votado, sino también en la comunidad empresarial, por lo que debía revertirlo de forma abrupta y concisa.

Ante tal dificultad, Rodrik (1989) ha sostenido que un gobierno rodeado de incertidumbres frente a su voluntad reformista, debe accionar más allá de lo que hubiera hecho en un marco aceptable de credibilidad. Por ello, la velocidad y profundidad de las reformas se convirtieron en la señal para demostrar su compromiso actual y futuro con la política elegida y así elevar la confianza del mundo de los negocios. *“Argentina no era vista como un país serio, necesitaba organizarse, establecer reglas de juego y un marco normativo que proyectara nuestras virtudes”* (D. Cavallo, entrevista personal, 11/08/2009).

Frente a tal situación, *“se tenían que dar señales inequívocas de poner a personas que tuviesen la vocación, decisión y voluntad irreversible de aplicar el*

resultaba especialmente atractiva cuando no se contaba con los recursos necesarios para modernizar estas empresas ni resultaba demasiado sencillo que sus trabajadores aceptaran una lógica de austeridad salarial en situaciones de inestabilidad monetaria.”

nuevo modelo que se buscaba implantar. Era necesario revertir la sensación de incertidumbre que demostraba Argentina al mundo, era claro que había cosas que debían hacerse”. (R. Dromi, entrevista telefónica, 05/07/2009).⁶⁰

En palabras de Palermo y Novaro (1996:139), «...» para ganar dicha confianza se verá obligado a sobreactuar, ofreciendo amplios beneficios y garantías a quienes deseaban convencer, quemando las naves y haciendo un corte abrupto con la tradición que compartía con su equipo de gobierno. Así, el ritmo, la profundidad y la decisión con que se acometió las reformas se utilizaron como señales de su compromiso actual y de sus futuras intenciones, para amarrar con ellas la huidiza confianza de los sectores empresarios.”

Las primeras señales que el electo Presidente envió, refirieron a la elección de sus ministros, como ya ha sido mencionado, excluyendo a los peronistas de la política económica. Seguidamente, se llevó a cabo una exagerada exaltación de los preceptos rechazados por su partido, medidas ortodoxas de profundo arraigo liberal: fin del intervencionismo estatal, privatizaciones de empresas públicas, ajuste fiscal, liberalización comercial. Todas, claras señales del fin del populismo peronista.

Por tanto, tempranamente, el Poder Ejecutivo obtuvo la ampliación de sus facultades mediante las leyes de Emergencia Económica (Ley 23.697) y de Reforma del Estado (Ley 23.696). Las mismas, «...» autorizaban la venta de empresas públicas, abolían el régimen de compra nacional y establecían otras disposiciones en el mismo espíritu. Para asegurar la convalidación legal de la nueva política, se amplió el número de ministros de la Corte de Justicia de cinco a nueve miembros, con vistas a asegurar lo que se llamaría la mayoría automática” (Ferrer, 2004:318).

De esta manera, luego de nombrar jueces de su confianza, Menem logró evitar que el alto tribunal se convirtiera en una instancia de veto para los intereses afectados por sus políticas y, en breve lapso consiguió acumular los recursos institucionales para concentrar el poder de decisión con vistas a la puesta en marcha de las reformas estructurales (Gerchunoff y Torre, 1996).

⁶⁰ Roberto Dromi se desempeñó como Ministro de Obras y Servicios Públicos desde julio de 1989 a enero de 1991, Ministerio el cuál desempeñó un rol calve en el proceso de privatizaciones.

En términos generales, la Ley de Emergencia Económica (1982) asestó un golpe frontal al corazón del capitalismo asistido que se desarrolló desde la posguerra, suspendiendo los regímenes de promoción industrial, regional, de exportaciones y de compras del estado” (Torre, 1998a:48). Tal suspensión se encuentra expresa en el artículo II de la mencionada ley, donde establece la cesación por un plazo de 180 días de los subsidios, subvenciones y todo compromiso que comprometa los recursos del Estado. En adición, los Capítulos 4, 5 y 8 extienden dicho aplazamiento a los regímenes de promoción industrial, minera y de compra nacional, respectivamente.

Por su parte, la Ley de Reforma del Estado (1982) marcó el comienzo del fin de otro de los pilares del patrón de desarrollo preexistente, al fijar el marco normativo para la privatización de empresas públicas” (Torre, 1998a:48). Primeramente, declara en estado de emergencia la prestación de servicios públicos, para luego, en su Capítulo 2 reglamentar las privatizaciones y la participación del capital privado.

Esta política de Reforma del Estado se dirigía a la reestructuración de su aparato productivo y administrativo, con el objeto de afirmar la preponderancia del mercado por sobre el Estado para garantizar la plena asignación de los recursos. La idea era privilegiar lo rentable y en este contexto, el clima intelectual revalorizaba al mercado frente al Estado. Las nociones de una economía cerrada y con fuerte presencia de un Estado macrocefálico, habían entrado en una fase crítica ya desde los primeros años de la década de 1970. Se había erosionado la situación financiera, las empresas públicas y el sistema de seguridad social imponían su costo fiscal cuando el Estado ya no era capaz de recaudar.

Asimismo, la Ley de Reforma del Estado constituyó uno de los principales incentivos para la avalancha de capitales extranjeros que ingresaron a la Argentina, proceso denominado por algunos autores como la tercera oleada de Inversión Extranjera en la Argentina Contemporánea (Kulfas, Porta y Ramos, 2002).

Tales autores afirman que el principal estímulo para aquel desproporcionado aluvión de IED fue la presencia de un mercado interno con demandas insatisfechas y con perspectivas de crecimiento en el contexto de la estabilización monetaria (Kulfas,

Porta y Ramos, 2002). No obstante, se cree que el acicate fundamental e inexorable que logró la entrada de capitales extranjeros a suelo argentino, provino, primordialmente, del marco regulatorio creado por la Administración Menem mediante las leyes antes mencionadas, el Decreto 2284/91 de desregulación, la Ley de Convertibilidad de abril de 1991, la Ley de Inversiones Extranjeras de 1993, entre otras.

Una de las formas más populares de IED fueron las privatizaciones y concesiones. El Partido Justicialista, que unos años antes había truncado el tibio intento alfonsinista por desestatizar ciertas empresas, aprobó un ambicioso programa que perseguía el mismo fin: privatizar las empresas del Estado. Dicho programa inaugura una nueva fase en referencia al papel del Estado en el país. Así, la Ley de Reforma del Estado, en su artículo 7 faculta al Ejecutivo -(...) para disponer por acto fundando la creación de nuevas empresas sobre la base de la escisión, fusión, extinción o transformación de las existentes, reorganizando, redistribuyendo y reestructurando cometidos, organización y funciones u objetos sociales de las empresas y sociedades indicadas en el artículo 2.”⁶¹ (Ley 23.696, 1989)

Como lo expresa R. Dromi, “(...) existían varios objetivos detrás del programa de privatizaciones. Se necesitaban recursos que permitieran reducir el déficit público y poner en equilibrio el presupuesto del Estado, todo lo cual hacía factible la convertibilidad. Sin estos pasos hubiese sido imposible. Por otro lado, había que incrementar la eficiencia de los servicios públicos que se estaban prestando, había que introducir cambios profundos en estas empresas, para lo cual el capital privado tenía los conocimientos necesarios. Finalmente, la ley servía para comprometer a los inversores y aumentar así la credibilidad del país” (R. Dromi, entrevista telefónica, 05/07/2009).

Recapitulando, esa facultad obtenida por el Poder Ejecutivo, se constituyó en la plataforma del proceso privatizador de la década de 1990 ya que para proceder a la desestatización era requisito previo ser declarada -sujeta a privatización”, y dicho reconocimiento debía ser hecho por el Poder Ejecutivo de la Nación, con posterior

⁶¹ Las empresas y sociedades indicadas eran: Entes, Empresas y Sociedades, cualquiera sea su tipo jurídico, de propiedad exclusiva del Estado Nacional y/o de otras entidades del sector público nacional de carácter productivo, comercial, industrial o de servicios públicos. Excluyese expresamente a las universidades nacionales del régimen de intervención establecido en el presente artículo.(Artículo 2 de Ley 23.696)

aprobación del Congreso. Además, en su artículo 10, la ley establecía los alcances de dicha medida, afirmando: ~~“(..)~~, el decreto del Poder Ejecutivo Nacional podrá disponer, cuando fuere necesario, la exclusión de todos los privilegios y/o cláusulas monopólicas y/o prohibiciones discriminatorias aún cuando derivaren de normas legales, cuyo mantenimiento obste a los objetivos de la privatización o que impida la desmonopolización o desregulación del respectivo servicio” (Ley 23.696, 1989).

La esfera de la política era la que predominaba y disponía una estrategia económica en la agenda de prioridades del gobierno nacional, dado que más allá de las circunstancias que rodeaban a la empresa o sociedad a privatizar, si el Ejecutivo así lo disponía, la venta se llevaría a cabo. Esto, al mismo tiempo, revaloriza a las instituciones (expresadas en leyes) en el desarrollo económico de la sociedad. La ley de Reforma del Estado otorgó una serie de atribuciones amplias al Poder Ejecutivo⁶², que en aras de conformar una estructura para facilitar el proceso privatizador, redujo la ~~“incertidumbre”~~ de los grandes inversores, generando un ambiente estable para el ingreso de los capitales extranjeros al país.

Lo que lograba Menem con la generación de dicha estructura, era un marco de seguridad, que eliminaba su problema de credibilidad inicial, y, por ende, otorgaba a los actores del sistema la certeza de cómo el Estado se comportaría en este ámbito específico (privatizaciones y concesiones), reduciendo así los denominados costos de transacción.

En adición, los artículos 16 y 17 de la Ley de Reforma del Estado instituyeron quiénes podían privatizar y cómo lo harían, ampliando las facultades del Ejecutivo a ~~“otorgar preferencias para la adquisición”~~. Por lo tanto, ~~“además de ser un instrumento para regularizar la situación con los acreedores externos, la privatización también jugó un rol en la compensación a través de la entrega de mercados cautivos a grupos económicos afectados por los recortes de subsidios por el ajuste”~~ (García Delgado, 1994:91).

⁶²

Véase artículo 11, 12, 15, 16 de la Ley 23.696 – Reforma del Estado, 1989.

En otras palabras, el proceso de desestatización jugó un papel muy importante en la concentración y centralización del capital. Usualmente, los pliegos para licitación favorecieron la presencia de pocos oferentes, lo que se vio impulsado por el *lobby* empresarial en torno a dichas ofertas. Esto condujo a la concentración de dichas empresas en manos de un reducido número de grandes agentes económicos. Del mismo modo, se vieron beneficiados por el robustecimiento de los monopolios de carácter legal, con la consolidación de mercados cautivos, en condiciones de riesgo cero, y amplio margen para la fijación de tarifas (Azpiazu y Vispo, 1994).

En tan singular contexto, el ritmo de las privatizaciones fue realmente vertiginoso, ya que para el último cuarto de 1990, casi la totalidad de empresas públicas declaradas “sujetos a privatización” habían sido trasladadas al sector privado. “(...) si en algo se destaca el ejemplo argentino respecto de otras experiencias internacionales (...), es en la celeridad y amplitud de las realizaciones. En efecto, entre 1990 y 1991 se privatizaron las empresas de telecomunicaciones, de aeronavegación, tenencias accionarias en la industria petroquímica, áreas centrales y secundarias de la explotación petrolífera, más de un tercio de la red nacional de carreteras, más de 5.000 km de ramales ferroviarios, etc. (Azpiazu y Vispo, 1994:131).”

Por consiguiente, no sólo la ley de Reforma del Estado con su marco regulatorio para el proceso de privatizaciones y concesiones resultó en un verdadero incentivo para la afluencia de capitales extranjeros; sino que también una consecuencia directa de aquel marco fue la consolidación de mercados protegidos con amplias ventajas económicas y políticas. Claros ejemplos de aquellos monopolios privados fueron tanto las primeras privatizaciones (Aerolíneas Argentinas, las compañías telefónicas o las rutas nacionales) como las de los últimos años de la década (la venta a Repsol de lo que restaba de las acciones de YPF).

De modo preliminar, se podría afirmar que la urgencia de la crisis y los intereses privados del presidente y sus aliados empresariales conspiraron contra la formación de lo que North (1995) denomina organizaciones, ya que no se establecieron agencias regulatorias de control sobre el mercado de las nuevas compañías y de generación de políticas de estímulo a la competencia. Es decir, Argentina fue testigo de un cambio institucional, no obstante el mismo no fue incremental. Se identifica a la Ley y sus

efectos como los incentivos creados por tales instituciones que dan lugar a una estructura de certidumbre, pero que al mismo tiempo atentan contra la formación de los agentes de cambio, que vendrían a ser aquellas agencias regulatorias u organizaciones generadoras de una transformación institucional incremental.

La gran carencia del proceso de ajuste estructural de Argentina, estuvo representada por la no interacción entre las instituciones y los organismos de control, lo cual significó que las oportunidades generadas por la legislación desarrollada, no fueron aprovechadas verdaderamente por la falta de organizaciones que gestionaran esa evolución.

Por su parte, la Ley de Emergencia Económica se instituye también como un aliciente al ingreso de IED durante el período en estudio. Específicamente, en su Capítulo 6 reglamenta el Régimen de Inversiones Extranjeras, que resulta ser un claro incentivo hacia éstas. En primer lugar, se deroga el requerimiento de autorización previa del Poder Ejecutivo o de la Autoridad de Aplicación para la entrada de inversiones extranjeras al país. Además, garantiza la igualdad de trato para el capital nacional y extranjero, reglamentando, al mismo tiempo, el dictado de normas para facilitar la remisión de utilidades de este tipo de inversiones (Ley 23.697, 1989).

Dicha ley se vio fortalecida por la Ley 21.382 de Inversiones Extranjeras del año 1993, y por los decretos 1853/93 y 146/94. Los mismos establecían que las inversiones podían realizarse en cualquier área de la economía; no era necesaria la autorización previa para invertir; se eliminaba el impuesto especial; las remesas tanto de capital como de utilidades podían hacerse en cualquier momento⁶³; se eliminaba la aprobación previa de los contratos para la transferencia de tecnología, las empresas locales de capital extranjero podrían hacer uso del crédito interno, etc.

Otro faceta destacable de las reformas estructurales, ha sido la desregulación de la actividad económica. Con esa meta se ejecutaron algunas estrategias tales como supresión de regulaciones específicas para el ingreso de inversiones extranjeras,

⁶³ Sin embargo este derecho se puede ahora limitar en caso de problemas excepcionales de balanza de pagos.

eliminación del régimen de control de precios, liberalización del mercado cambiario, desregulación del mercado petrolero, entre otras.

Este tipo de medidas, toman verdadera forma legal con el decreto macro (2284/91), publicado en Boletín Oficial el 1 de noviembre de 1991, transformándose en pieza clave en todo el proceso desregulador.⁶⁴ El mismo conllevó la remoción de diversas regulaciones que hacían al comercio interior de bienes y servicios, eliminando restricciones a la oferta de los mismos, suprimiendo aranceles, escalas o tarifas, liberando la contratación de honorarios, comisiones o retribución no comprendida dentro de la legislación laboral, prescindiendo de restricciones de horarios o días de trabajo, etc. En lo concerniente al comercio exterior, se eliminaron todas las restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones, también quedaron sin efecto las auditorías previas sobre las operaciones de exportación respecto de documentación aduanera, se derogaron preferencias de compra nacional, se suspendieron las restricciones a las importaciones por origen, entre otras.

Igualmente, «(...) la ola desreguladora (...) se traslada (...) disolviendo entes reguladores de precios (Juntas), reformando la seguridad social y las negociaciones colectivas de trabajo, desregulando la práctica profesional de escribanos, abogados, arquitectos, etc. La desreglamentación de la actividad económica significa la introducción de modificaciones en la base jurídico – normativa del Estado tendientes a aumentar las libertades económicas, el establecimiento de tratamientos fiscales benignos a las utilidades y reinversión así como la reducción del poder de los sindicatos» (García Delgado, 1994:92).

Pues bien, la desregulación de mercados se constituyó así en otro claro aliciente para la atracción de capitales extranjeros hacia el país, ya que supuso la transferencia del poder regulatorio de diversos mercados a los grandes grupos económicos que también se vieron favorecidos por las privatizaciones y la conformación de mercados cautivos que la misma supuso.

⁶⁴ Aunque la ola desreguladora ya había tenido inicio en otras áreas como la de hidrocarburos con el Decreto 1930/91.

Además, la liberalización comercial permitió el uso de insumos importados y que gracias a la Ley de convertibilidad fueron también de bajo costo, lo que supuso un incentivo para las ET, debido a que favorecía el comercio intra-firma y la especialización interfiliales, contribuyendo a consolidar una percepción, por parte de los inversores extranjeros, sobre la continuidad de propósitos del gobierno argentino en cuanto a la implementación del programa de reformas estructurales (Chudnovsky, López y Porta, 1994).

En esta misma línea de generación de incentivos para la atracción de IED al país, se podría incorporar la creación del Mercosur. La misma fue otra de las políticas iniciadas por el Dr. Alfonsín en 1985, con el Acta de Foz de Iguazú, y continuada para concretarla por el Presidente Menem, en 1991 con la firma del Tratado de Asunción entre Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. En dicho acuerdo se estableció que para el 31 de diciembre de 1994 debía estar perfeccionada la zona de libre comercio, determinándose esta primera etapa como “período de transición.”. Tal meta fue alcanzada con la firma del Protocolo de Ouro Preto⁶⁵ que establece al Mercosur como persona jurídica de Derecho Internacional, enunciando también la estructura de la organización.

Ahora bien, ¿cuál fue el impacto de este proceso de integración en el ingreso de capitales extranjeros a Argentina? Algunos autores coinciden en señalar que el efecto de la creación del Mercosur “(…) no parece haber sido demasiado significativo (...)” (Chudnovsky y López, 2007:12).

El nuevo ambiente instalado por el proceso de integración regional, con la consiguiente existencia de un mercado más amplio para vender, una mayor variedad de productos y mejores precios, una mayor competencia y reglas económicas institucionalizadas más estables; provocaron el incremento de la interacción comercial intra-regional y el surgimiento de oportunidades. De esta manera, junto a la estabilidad creada por la política económica del gobierno, el Mercosur viene a instituirse en un complemento de esa caracterización, a excepción del sector automotriz que fue objeto de políticas específicas.

⁶⁵ Firmado el 16 de diciembre de 1994 en la ciudad de Ouro Preto, en Brasil.

Si bien las reformas que se estaban llevando a cabo tenían un signo positivo en el crecimiento del país, los resultados en materia de estabilización, es decir, en la implementación de medidas heterodoxas, no eran alentadores. —No sólo persistieron elevadas tasas de inflación, en un promedio mensual del 25 %, sino que también la actividad económica entró en un proceso recesivo” (Gerchunoff y Torre, 1996:744).

La confianza que el Gobierno había ganado de los agentes económicos comenzó a debilitarse por su incapacidad para estabilizar la economía. La política de restricción monetaria condujo a un aumento de la tasa de interés que, al mismo tiempo, provocó una sobrevaluación de la moneda. Asimismo, se incrementó la emisión monetaria para financiar el déficit fiscal que, finalmente, llevó a un tercer episodio hiperinflacionario. Empero su intensidad fue menor que la de anteriores escenarios de alta inflación y condujo como desencadenante a la introducción de cambios en el gabinete ministerial: el entonces ministro de Relaciones Exteriores, Domingo Cavallo, pasó a retener la titularidad de la cartera de Economía, mientras que Erman González (el ministro de Economía saliente) ocupó el Ministerio de Defensa.

Con respecto a tal cambio ministerial, Cavallo afirmaba: *“los Ministros de Economía que me precedieron no pudieron encontrar una solución al problema más grave que era la inflación, seguíamos viviendo en hiperinflación y por otro lado, se había acentuado la imagen de corrupción por una serie de eventos que ocurrieron en ese período. Erman González no encontró junto con Javier González Fraga, el Presidente del Banco Central, una forma de enfrentar el problema de inflación y finalmente renunció a fines de febrero”* (D. Cavallo, entrevista personal, 11/08/2009).

El período de gracia del cual el Presidente disfrutaba desde su asunción, comenzó a transitar un franco descenso. No fue hasta la implementación del Plan de Convertibilidad, diseñado por el Ministro Cavallo, que la gestión menemista viró positivamente en el camino hacia la estabilización de la economía, incrementando, a su vez, su nivel de popularidad en el pueblo argentino.

“Yo no veía a la estabilización como un fin en sí mismo, no me parecía que era el objetivo de la política sino que era un requisito para poder crear un sistema de reglas de juego de la economía que permitiera integrar a la Argentina en el mundo, que permitiera pensar una nueva estructura tributaria, comenzar a tener presupuestos, poder manejar la política fiscal adecuadamente, además para poder llevar adelante las privatizaciones, definir marcos regulatorios y contratos de concesión que fueran viables. En un contexto de inflación descontrolada nada de eso se podía hacer, entonces era fundamental tener resuelto el problema de cómo reinstalar un clima de estabilidad en la Argentina. (...) apenas asumí como ministro nos pusimos a trabajar primero en crear las condiciones para luego lanzar el Plan de Convertibilidad y preparar las decisiones que luego se transformaron en el Plan de Convertibilidad. (...) preparamos el proyecto de ley, éramos un grupo muy chiquito de gente, Horacio Liendo (...), Roque Fernández, Juan Llach (...) y yo. (...) lo mandamos el 14 de marzo al Congreso, lo discutimos en ambas Cámaras, estuvo aprobado el 28 de marzo, y lo pusimos en marcha la ley el 1° de abril” (D. Cavallo, entrevista personal, 11/08/2009).

Dicha reforma monetaria estaba fundada en un sistema de caja de conversión con un tipo de cambio fijo de un peso (que sustituyó 10 mil australes) por un dólar estadounidense. De esta manera, la oferta monetaria pasó a depender de la evolución de las reservas del Banco Central, las cuáles respaldaban la base monetaria. El régimen de convertibilidad fue objeto de una ley⁶⁶ que entró en vigencia el 1° de abril de 1991 y establecía la prohibición de la indexación de los contratos para erradicar la inflación inercial (Ferrer, 2004).

Así pues, la opción por aquel sistema descansó en una estrategia de ~~auto~~ -
atamiento” (Elster, 1989), donde el gobierno eligió renunciar a uno de los instrumentos clave de la política económica de un país, como es el manejo de la política monetaria, a cambio de lograr mayor credibilidad respecto a su disciplina fiscal, monetaria y cambiaria.

⁶⁶

Ley 23.398 – Ley de Convertibilidad, 1991.

El inicio del plan fue completamente exitoso. El tipo de cambio logró estabilizar las expectativas de los mercados financieros y la inflación comenzó a descender de forma gradual y sostenida. En adición, reapareció el crédito a tasas accesibles e, igualmente, aumentó el poder adquisitivo de los salarios reales. Muestras, todas, de poderosas fuerzas de expansión. A esto, se sumó un abaratamiento del precio de los bienes importados, un aumento de la producción y un incremento de cerca del 50 % del consumo y la inversión. Así, la reactivación económica se asoció, directamente, a la estabilidad.

Respecto a dicha situación de estabilidad y crecimiento económico y, en especial, de éxito de la estrategia ejecutada, Aldo Ferrer (2004:321) afirma:

—La entrada simultánea de inversiones privadas directas, ligadas esencialmente con la privatización de empresas públicas, generó un excedente del balance de pagos y un aumento de las reservas del Banco Central y, consecuentemente, de la liquidez y del crédito interno. El aumento consecuente de la demanda provocó la rápida salida de la recesión de 1989 y 1990 y la mejora de la recaudación tributaria y de las cuentas públicas. (...) En 1991 y 1992 el PBI aumentó el 10 % y otro tanto el año siguiente. En 1992 parecía instalado el *milagro argentino*, presentado, en el país y en el resto del mundo, como el ejemplo más notorio del éxito de la política neoliberal.”

En definitiva, el hecho de que el valor del dólar estuviese fijado por ley, otorgaba un adicional en términos de credibilidad, ya que se trataba de algo inscripto en la legislación nacional, y su inobservancia conduciría a un alto costo de reputación para quien intentara quebrantarlo. En palabras del entonces ministro de Economía: “*yo pensé en la convertibilidad con respaldo en dólares como una forma de crear una moneda argentina que inspirara confianza y credibilidad y que, eventualmente, en algún momento pudiera ser la base de la política monetaria nacional*” (D. Cavallo, entrevista personal, 11/08/2009).

En términos de la *Lógica de la Acción Colectiva* de Olson (1965-1971), la modificación institucional que da origen a la Ley 23.398 otorgó al país la tan esperada estabilidad macroeconómica, obteniendo un rotundo éxito en su meta prioritaria de eliminar la inflación. Pues bien, existía entonces un incentivo selectivo negativo al

incumplimiento de dicha ley que acarreaba un castigo o pena, que en este caso era la pérdida de popularidad / reputación de quien así lo decidiera. Tal incentivo permite comprender no sólo el acatamiento casi total al Plan de Convertibilidad en sus inicios, sino también, el continuo sustento a la caja de conversión cuando, luego del “efecto Tequila”, había quedado claro que se debía devaluar el peso o, a mediados de 1998, cuando el partido opositor no criticaba al programa en sí, sino a cómo lo había dirigido el gobierno menemista, aplaudiendo una vez más dicha estrategia macro-económica.

Simultáneamente, y en continuo con las leyes y decretos ya mencionados, la Ley de Convertibilidad se constituyó en otro de los factores clave a la hora de decidir invertir en Argentina, se volvió parte integrante y elemental de un paquete de re-configuración de la estructura económica y redefinición de las reglas de juego, que apuntaba directamente al ajuste estructural, que desde sus inicios motivó el aluvión de IED en suelo argentino.

Respecto al impacto de dicho programa en la recepción de IED, D. Sica decía: *“La Convertibilidad favoreció la entrada de IED en la Argentina ya que estableció un conjunto de reglas de comportamiento (no sólo cambiario/monetarias sino también fiscales) para una economía argentina que había salido recientemente de la hiperinflación galopante producto de un desorden en las cuentas públicas y una monetización del déficit fiscal. Es importante remarcar que gran parte de la reforma del estado, dicho en otras palabras el proceso de privatizaciones de las empresas públicas, promovió a la IED. Por último, la Convertibilidad alteró el valor de los precios relativos del capital y del trabajo, favoreciendo al primero y por ende a la inversión reproductiva del capital en el país”* (D. Sica, entrevista por correo electrónico, 21/10/2010).⁶⁷

En adición, G. Acosta reflexionaba: *“Si tomamos la “Convertibilidad” como una combinación de las medidas recomendadas por el “Consenso de Washington” más otras medidas neoliberales acompañadas de un régimen de tipo de cambio fijo, la Convertibilidad tuvo un impacto positivo en la recepción de IED. La estabilidad*

⁶⁷ Dante Sica es Licenciado en Economía y actualmente es Director de Abece.com. Ejerció importantes cargos en la función pública, especialmente en organismos dedicados a la definición de políticas industriales.

*de las reglas de juego más la estabilidad cambiaria dio a los inversores extranjeros una visión más clara de los rendimientos reales que podrían obtener en el país” (G. Acosta, entrevista por correo electrónico, 24/10/2010).*⁶⁸

Recapitulando, la política económica del país ha sido, sin dudas, el factor más relevante como incentivo al ingreso de capitales extranjeros, entendiendo a aquella como la estrategia seguida por el Gobierno para conducir la economía: política fiscal, monetaria y cambiaria, de precios, comercial, etc. El gobierno de Menem, desde sus inicios, dirigió su política hacia un fuerte compromiso estructural que precisaba de medidas ortodoxas para incrementar el nivel de credibilidad de la administración y para revertir el escenario de hiperinflación que marcaba huellas de fuego en la memoria de los argentinos. Comenzando con las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, siguió una amplia legislación en materia de desregulación e inversiones extranjeras, originadas, coordinadas y / o re-direccionadas por la Ley de Convertibilidad, que se transformó en la piedra angular de las reformas de primera generación que instrumentó la gestión de aquellos años.

Conjuntamente, la seguridad que otorgó dicho marco regulatorio, la estabilidad en la política económica, la disponibilidad de un mercado nacional cautivo, la facilidad otorgada por la legislación sobre IED; otorgaron una oportunidad única de adquirir empresas en un marco donde los inversores extranjeros se encontraban especialmente favorecidos por el esquema privatizador, la posibilidad de acceso a los mercados y las grandes perspectivas de crecimiento. Así pues, se produjo una institucionalización, que al tiempo que otorgaba las ventajas antes descriptas, reducía en forma directamente proporcional la incertidumbre y, por ende, los costos de participación.

En este sentido, las instituciones se transforman en la parte fundamental de la estructura de incentivos de la sociedad, determinando la asignación de recursos en la economía. El crecimiento económico de aquellos años se realizó bajo la creación de un marco institucional que indujo al aumento de la productividad, al cumplimiento de contratos y de intercambio, disminuyendo los costos de transacción (North, 1998).

⁶⁸ Guillermo Acosta es Licenciado en Economía y actualmente es Director del Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba.

En este contexto de creación de instituciones, es menester abordar el proceso de reforma constitucional de 1994, mencionando no sólo la habilidad y astucia del Presidente C. Menem para lograr cooptar a la oposición, sino también sus implicancias para la consolidación institucional en el país. Tres factores fundamentales hicieron posible dicha modificación al texto constitucional. Por un lado, la disciplina partidaria dentro del Justicialismo, lograda a partir de lo que Olson (1965-1971) denomina los incentivos selectivos entre dirigentes y militantes, o “recursos económicos y políticos de patronazgo estatal” (López, G., 2007:s/d). Por otro lado, existía una clara debilidad en el Radicalismo debido al estrecho vínculo entre éste y la crisis hiperinflacionaria, la pérdida de posiciones en la Cámara de Diputados, las divisiones al interior del partido, la falta de incentivos para lograr disciplina partidaria y, por ende, la pérdida del rol de oposición. Por último, el apoyo popular al gobierno de Menem, reflejado en el triunfo de las elecciones legislativas de 1991 y 1993.

Basado en tal sostén popular, Menem divulgó la idea de la reforma (con la reelección presidencial como meta primera y última, pues abría la puerta al segundo mandato consecutivo del presidente (Serrafero, 1999)) con el objeto de “dar continuidad al proceso y proteger la estabilidad económica alcanzada.” Dicha propuesta fue rechazada por la UCR, que buscaba justamente atenuar el sistema presidencial e instaurar nuevas instituciones que democratizaran aún más el sistema; no obstante, mediante el decreto 2181/93 se convocó a una consulta popular a fin de que la ciudadanía se manifestara a favor o en contra del proyecto de reforma oficialista.

Viendo el riesgo que implicaba el plebiscito no sólo para la supervivencia de su partido sino también para la propia institucionalidad del reciente sistema democrático, Alfonsín se reunió en noviembre de 1993 con Menem. El objeto era lograr el levantamiento de la consulta, admitiendo la reelección presidencial y la negociación de algunos puntos de su propuesta de enmienda constitucional de 1985. Finalmente, el 4 de noviembre ~~ambos~~ líderes llegaron a un acuerdo de reforma constitucional que debía instrumentarse como una suerte de ‘paquete’, en el sentido de que sus contenidos deberían ser votados por sí o por no en la Convención Constituyente” (Serrafero, 1999:s/d). Así, Menem y Alfonsín firmaban el Pacto de Olivos, posteriormente convertido en la Ley 24.309, que incluyó un núcleo de coincidencias básicas y el subyacente consenso de las dos fuerzas partidarias mayoritarias en aquel momento.

Brevemente, dicho núcleo de coincidencias básicas incluyó, la reelección presidencial, lo cual implicó un gran triunfo para el Justicialismo; la elección directa del Presidente y el Vicepresidente y la incorporación del *ballotage*, procedimiento respaldado por el Radicalismo; elección directa de tres senadores (dos para la mayoría simple y uno para la primera minoría), modificación que benefició a la UCR y por la cual Alfonsín abogaba; elección directa del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; creación de la figura de Jefe de Gabinete de Ministros, ~~←~~(...) que más que un jefe, es un coordinador del gabinete, su auxiliar o secretario, o quizá una suerte de súper ministro (...)" (Serrafero, 1999:s/d); entre otras.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las implicancias para la consolidación institucional del país? Palermo y Novaro (1997) hablan de tres lecturas posibles. Primeramente, observar la reforma como un paso hacia el afianzamiento de la democracia, reforzando el compromiso de los actores políticos con las reglas del juego. En segundo lugar, como la consolidación del sistema presidencialista, al consagrar figuras como el decreto de necesidad y urgencia y el veto parcial. Esta lectura conduce a la tercera opción que refiere a la reforma como una coronación de los instrumentos decisionistas, cristalizando la democracia argentina como lo que O'Donnell denomina una Democracia Delegativa.

Pues bien, los primeros años de la administración justicialista (hasta 1994 / 1995) fueron realmente exitosos: se dio una feliz conjunción de estabilidad, financiamiento externo, crecimiento y desahogo fiscal. Por una parte, ganó reputación en el mundo de los negocios, que era uno de sus flancos débiles al comienzo de su gestión. Por otro lado, el impacto en las cuentas públicas fue positivo. Además, como resultado de las privatizaciones, comenzó a cerrarse la brecha en tecnología y organización que había emergido a causa de la desinversión y el desfinanciamiento en las ex empresas estatales, lo que al mismo tiempo repercutió favorablemente sobre la productividad general de la economía (Gerchunoff y Llach, 2007). Finalmente, desde lo político-institucional, la modificación al texto constitucional en 1994, tras obtener el acuerdo con el principal partido de oposición y un gran apoyo ciudadano, significó para el gobierno argentino un rotundo éxito ya que el Poder Ejecutivo continuó siendo

unipersonal, muy poderoso e incluido dentro de un diseño institucionalista quizá aún más fuerte que el predecesor (Serrafero, 1999).

Sin embargo, desde un análisis económico – político, la implementación de las estrategias de dicha índole, se caracterizaron por incluir una alta cuota de improvisación y una muy limitada evaluación de los costos y beneficios ya que la situación que enfrentaba el país en 1989 condujo a la elección de ciertas medidas para resolver lo que Albert Hirschman (1981) distingue como problemas apremiantes, aquellos impuestos ya sea por la presión de actores no gubernamentales o por una inminente situación de emergencia⁶⁹.

Dicha espontaneidad comienza a hacerse sentir en 1994. El sistema empieza a registrar desequilibrios provenientes de diversos frentes. El Estado entra en déficit fiscal tanto por la reforma de régimen previsional como por los servicios de la deuda externa. A esto, se suma el desequilibrio en las provincias debido a la descentralización⁷⁰, que había aumentado considerablemente el gasto de las mismas. Además, el grueso del ingreso por privatizaciones comienza a mermar, por lo que la liquidez estatal se ve reducida. Es en este contexto, que la segunda crisis de la deuda mexicana conduce a la Argentina a un ataque especulativo, como resultado de lo que se denominó el –efecto tequila.”⁷¹

c. La otra cara de la Convertibilidad. Desde el Efecto Tequila hasta la gran depresión: tolerancia al ajuste, democracia delegativa, decretismo y cambios en las coaliciones de apoyo

⁶⁹ –Los problemas escogidos son aquellos que seleccionan quienes tienen responsabilidades de gobierno de acuerdo con sus percepciones y sus preferencias” (Gerchunoff y Torre, 1996:749).

⁷⁰ Implicó el traslado de competencias hacia municipios y provincias. Iniciado por la administración radical, se acentúa en los noventa. –(...) se trata de una descentralización basada en una fuerte causación económica, como mecanismo de reducción del déficit central. En casos como el traslado de las escuelas y hospitales a las provincias y municipios la descentralización trabaja en una doble valencia: como demanda democrática y como requerimiento fiscalista, como búsqueda de mayor autonomía local y como distribución hacia debajo de los costos del ajuste” (García Delgado, 1994:93).

⁷¹ Durante 1994 México sufrió una serie de shocks, asociados al levantamiento de Chiapas, el asesinato del principal candidato presidencial y al proceso de elecciones. Las reservas internacionales venían en declive y, el nuevo gobierno (encabezado por el Presidente Zedillo) decidió modificar la banda de flotación del tipo de cambio un 15 %. –La desconfianza e incertidumbre con expectativas negativas, se apoderó de los acreedores, en particular los de fondos de más corto plazo y mayor volatilidad. México enfrentó en 1995 un egreso neto de capitales de U\$S 15 mil millones, luego de ingresos netos de U\$S 31 y 12 millones, en 1993 y 1994, respectivamente” (Ffrench-Davis, 1997:9). En palabras del ex – Presidente Carlos Salina de Gortari, –*El Efecto Tequila fue la repercusión internacional de la crisis de liquidez que registró la economía mejicana durante 1995. Fue la más grave ocurrida en México desde la Revolución de 1910*” (La Voz, 10/07/2011).

—Para los inversores externos la experiencia argentina era una réplica del programa de ajuste y reformas aplicado en México, de tal modo que cuando el presidente Zedillo decidió devaluar en diciembre de 1994 cundieron temores de que la Argentina hiciera lo mismo. Ello impulsó una masiva salida de activos financieros locales, un abrupto aumento de la tasa de interés y una consecuente crisis recesiva, fiscal y financiera como no sufriría ningún otro país de América Latina” (Gerchunoff y Torre, 1996:759).

Ante semejante crisis, el gobierno reaccionó profundizando las medidas de ajuste estructural y firmando un acuerdo con el FMI en marzo de 1995. Dicho ajuste, provocó la caída en el nivel de productividad de la economía y un nivel de desempleo que nunca volvería al nivel deseado. No obstante, la convertibilidad fue sostenida, la paridad del “uno a uno” logró el apoyo externo, y la presencia reciente de la hiperinflación, hizo que la sociedad también la apoyara.

“La crisis tequila produjo un impacto contractivo en la economía argentina muy fuerte porque la gente del exterior predijo que Argentina iba a ser el México, es decir después de la devaluación del peso mexicano venía la devaluación del peso y la crisis argentina y entonces se fueron de inmediato muchísimos capitales, perdimos 25 % del stock de reserva. Pero ahí nosotros llegamos a la conclusión que era muchísimo mejor defender el régimen monetario y la estabilidad financiera con las medidas que tomamos que, en ese momento haber provocado una devaluación. (...) de hecho a fines del 95, la economía ya se había recuperado” (D. Cavallo, entrevista personal, 11/08/2009).

Roque Fernández, Presidente del Banco Central en aquella época y quien luego sucedería a Cavallo en la banca económica, reflexiona sobre aquella crisis, desde el punto de vista financiero, del siguiente modo: *“Cuando se da la crisis mexicana por primera vez empezamos con los problemas de lo que se denominó los “sudden stops”, que eran detenciones súbitas en los flujos de capitales a países emergentes. Eso ocurrió con México y también con Argentina, pero los bancos mayoristas en Argentina que habían sido importantísimos en dar profundidad al mercado de la deuda pública fueron los más afectados. Cuando cae la paridad de los bonos de*

México cae la paridad de los bonos de argentina y se llevaron puesto el capital de estos bancos mayoristas en forma importante. Ahí tuvimos que, ya con la Convertibilidad y con un prestamista de última instancia limitado, trabajar una situación donde terminamos liquidando o fusionando más de 40 bancos.” (R. Fernández, entrevista personal, 12/09/ 2008)⁷²

Ahora bien, ¿Qué es lo que verdaderamente justifica la tolerancia al ajuste estructural? ¿Por qué se sigue apoyando al régimen de Convertibilidad? ¿Por qué la sociedad argentina vuelve a elegir a Menem y sus estrategias en 1995, tras la vívida experiencia de las medidas de ajuste implementadas anteriormente?

Estudios sobre las políticas ortodoxas de estabilización y reforma estructural en los países en desarrollo han subrayado los costos políticos y sociales de las mismas. El ajuste fiscal, la apertura de la economía, las privatizaciones, la eliminación de regulaciones y subsidios, entre otros, provocarían un deterioro económico y social en términos de empleo, ingreso y distribución de la renta. Las mencionadas políticas beneficiarían al capital y perjudicarían a la gran mayoría de asalariados, trabajadores informales y desempleados (Sunkel y Zuleta, 1990). Adicionalmente, se creyó que, frente a tal situación, la gran mayoría de la ciudadanía expresaría su resistencia mediante la utilización de todos los medios a su alcance, incluyendo entre tales recursos, el voto (Przeworski, 1991).

De manera equivocada, unos años antes del “efecto tequila”, un gran número de analistas políticos y académicos predecían la derrota del oficialismo en las elecciones legislativas de 1993. Tal es el caso de Acuña (1993:24) quien sostenía: “(…) la resignación no garantiza el mantenimiento de políticas neoliberales en el largo plazo. Las perspectivas para las próximas elecciones parlamentarias de octubre son distintas a la victoria menemista de 1991 (...). Demandas por derechos sociales y de mayor transparencia en la administración pública resultarán en una caída del apoyo electoral al gobierno”⁷³.

⁷² Roque Fernández se desempeñó primeramente (1991 - 1996) como Presidente del Banco Central de la República Argentina. Inmediatamente después, sucedió a D. Cavallo, en la cartera de Economía desde agosto de 1996 hasta diciembre de 1999.

⁷³ Igualmente, en estas dos elecciones, al igual que en la que resultó nuevamente elegido presidente, el asistencialismo jugó un rol de gran relevancia. Este reside en el desarrollo de una red clientelar que le permitía ayudar

En dicha ocasión (↵...) el peronismo obtuvo el 40,7% de los votos (contra el 28,9% de los radicales), ganando 18 de los 24 distritos electorales del país. Estos resultados fueron algo mejores para el oficialismo que los conseguidos en las elecciones de 1991. En 1994 el Justicialismo volvió a ganar las elecciones para la asamblea constituyente, y en 1995, Menem obtuvo la reelección con un notable 49,9% de los votos. Luego de 6 años de drástica aplicación de políticas económicas ortodoxas, el PJ logró un 2,5% más de votos que en la elección presidencial de 1989” (Gervasoni, 1998b:68-69).

Pues bien, el menemismo logra conservar un gran caudal de votos empero las impopulares medidas económicas que implementó desde su ascenso al poder en 1989. En 1995, Menem obtiene un gran porcentaje de nuevos votos (que vienen a llenar el vacío de aquellos que desertaron hacia el FREPASO) que se corresponden con un perfil de centro – derecha. Por lo tanto, el Partido Justicialista gira 180 grados, dejando de lado su base popular y obrera para representar a los sectores medios y, curiosamente, a los altos. (↵...) luego de casi 6 años de políticas económicas ortodoxas el peronismo no sólo mantuvo su caudal electoral, sino que logró incrementarlo levemente (un fenómeno ciertamente raro en América Latina)” (Gervasoni, 1998b:76).

Es relevante destacar que la reforma constitucional de 1994 (que habilita la reelección del presidente prohibida hasta entonces), permite a Menem renovar su mandato en mayo de 1995 y ratificar en términos generales el carácter desmesurado del presidencialismo argentino. Tal cual se expresó anteriormente, el peronismo obtuvo cerca del 50 % de los votos y reforzó su mayoría en ambas Cámaras del Congreso.

Este comportamiento remite al interrogante inicial: la tolerancia popular a los procesos de ajuste económico. Es conocida, la hipótesis de que en Argentina, la tolerancia al ajuste tiene su causa en la voluntad de la población para colaborar en la lucha contra la inflación. Mora y Araujo (1993), refieren a la hiperinflación como un estado de gracia económica que explicaría la aceptación, y al ajuste como la única salida viable. De igual modo, Palermo y Torre (1994) interpretan la tolerancia en términos de

a las áreas marginales y de clase media-baja de la zona más densamente poblada del país (el conurbano bonaerense) y controlar sus redes de distribución, obteniendo así el beneplácito de una parte importante del electorado. Ello se realizó principalmente por medio de la ley del fondo de reconstrucción del conurbano, que destinaba a esa zona dos millones de pesos diarios en detrimento de los fondos co-participables del interior.

–consenso de fuga hacia adelante”, afirmando que la hiperinflación no motiva la confianza en un futuro mejor sino en la urgencia por salir de la situación insostenible.

Por lo tanto, un gobierno obligado a crear una imagen de firmeza para aumentar el nivel de credibilidad, con una amplia base social de legitimidad, y en un contexto económico – social donde lo importante no era cómo salir sino salir de allí; permite comprender la débil resistencia a las reformas de primera generación por parte de los tres grupos de actores cruciales: grupos de poder económico, seguidores y población en general (Navarro, 1995), tanto en 1989 como en la reelección de 1995.

A mediados de la década de los noventa, el temor al retorno de la inestabilidad jugó a favor del gobierno, un gran número de votos fueron reclutados por el oficialismo tras la creencia de que el alejamiento a las instituciones creadas, y de la certidumbre que éstas habían generado, podría degenerar en una nueva hiperinflación. Considerando, nuevamente, los supuestos de Olson (1965-1971) se podría afirmar que existieron incentivos selectivos generados por las medidas estructurales aplicadas por el gobierno de Menem que no sólo explican el consenso original, sino el renovado apoyo en las elecciones presidenciales del 14 de mayo de 1995.

Otro supuesto teórico que ayuda a comprender la tolerancia al ajuste estructural es la emergencia de una democracia delegativa, justamente por facultar con atribuciones extraordinarias a sus líderes. O’Donnell (1994) identifica tres tipos de condiciones que permitieron el surgimiento de este nuevo “animal político”: la heterogeneidad política, que sugiere la idea de ciudadanía de baja intensidad⁷⁴; la coincidencia con graves crisis económicas que modifican abruptamente la estructura socioeconómica; y la continuidad del “caudillismo” en la cultura política. Estas circunstancias hablan de una sociedad poco institucionalizada, social y políticamente, permeable a medidas que otras sociedades no apoyarían.

Acercando dicha teoría al objeto de estudio, la democracia naciente de 1983 no contaba con un sistema de partidos consolidado ni con un aparato público que le permitiera hacer efectivo el gobierno de la ley ni la aplicación eficaz de las políticas de

⁷⁴ Este concepto alude a la situación en la que la mayoría de los votantes asignan al poder ejecutivo la tarea de gobernar, limitándose a votar en elecciones libres. Al hablar de gobierno sólo se menciona al Poder Ejecutivo.

gobierno, generando un marco de fragilidad institucional. Sin embargo, a partir de la experiencia menemista y, especialmente, luego de la ejecución exitosa de las reformas estructurales y de la consolidación de su coalición de apoyo, se comenzó a pensar en una nueva etapa en la que el Ejecutivo del país había logrado resolver los históricos problemas de gobernabilidad. –Esta idea se complementó con la convicción de que la fórmula de gobierno puesta en práctica por el menemismo conllevaba componentes delegativos, decisionistas, personalistas, extra o anti - institucionalistas, que colocaban a la democracia argentina frente al peligro de que los desequilibrios híper – presidencialistas se transformaran en un rasgo permanente del orden público. El diagnóstico (...) aludió (...), a un debilitamiento de los partidos y de los controles parlamentarios sobre el Poder Ejecutivo” (Novaro, 2001:52-53).

Esa debilidad institucional manifiesta en la fragilidad del sistema de partidos, en el relegamiento de los gobiernos provinciales, en la anemia del Poder Legislativo y Judicial, y en la colonización de las instituciones por poderes corporativos e intereses económicos, se retroalimentaron para que el Poder Ejecutivo, conducido por el entonces Presidente C. Menem, llevara a cabo el más amplio ajuste estructural sin tener que enfrentar grandes oposiciones. En dicho escenario, el gobierno intensificó el uso de los decretos de excepción. –A través de éstos, el Poder Ejecutivo “legisla” (...), asumiendo competencias legiferantes atribuidas por la Constitución al Congreso, sin que medie delegación ni autorización alguna. Estos decretos no eran nuevos en el panorama legal argentino. Entre 1853 y julio de 1989 se habían dictado aproximadamente 35. El presidente Menem dictó, entre julio de 1989 y agosto de 1994, 336 decretos de necesidad y urgencia, a través de los cuales, por ejemplo, creó impuestos, derogó leyes o modificó relaciones contractuales privadas” (Ferreira Rubio y Goretti, 1996:444).

El “animal político” del que habla O’Donnell, la democracia delegativa, tuvo en Argentina su máxima expresión no sólo por la falta de una densidad nacional y por la situación de crisis extrema que atravesaba, sino también, y aún más importante, por el híper-presidencialismo de la cultura política sumado al uso y abuso de decretos de necesidad y urgencia. Al dictar este tipo de medidas, el Presidente legisla, y asumiendo facultades del Congreso, modifica o deroga leyes o sanciona normas con rango de ley. En consecuencia, se viola el principio de división de los poderes establecido en la

Constitución, concentrando el poder para la toma de decisiones en sólo una persona, considerado como encarnación e intérprete directo de los altos intereses de la nación.

Existe entonces, una relación directa entre la tolerancia a las medidas estructurales por parte del pueblo argentino y el tipo de régimen descrito, ya que la delegación incluye el derecho y la obligación de administrar las desagradables medicinas que restaurarán la salud de la nación. En otras palabras, (←...) parece obvio que sólo quien está a la cabeza sabe realmente: el Presidente y sus asesores más confiables son el alfa y el omega de la política” (O’Donnell, 1994:13). Por lo tanto, es correcto suponer que existe una confianza “eiega” en las decisiones que aquellos toman, que hace del sometimiento del pueblo una variable constante, al menos, durante los primeros años de gestión.

En este contexto de inesperada reelección de Menem, de desaceleración económica con la consecuente eclosión del “efecto tequila” en 1995, el gobierno justicialista sorteó adecuadamente la situación de crisis y, al mismo tiempo, utilizando su política económica de base, logró el apoyo electoral necesario. De hecho, una gran cantidad de votantes que lo reeligieron, lo hicieron por la creencia de que un apartamiento de las estrategias oficialistas podría conducir a una nueva hiperinflación.

Sin embargo, las dificultades comenzaron a hacerse evidentes. Por un lado, los mecanismos del Plan de Convertibilidad comenzaron a funcionar inversamente a lo planeado. La ausencia de liquidez provocada por la fuga de capitales condujo a aumentos en la tasa de interés y a una fuerte caída inicial en el consumo y la inversión. De esta forma, el año 1995 concluyó con una caída en el PBI del 4,4 %, un fuerte aumento del desempleo, una gran insolvencia por parte de los bancos y un exponencial desequilibrio fiscal a causa de que la recaudación había disminuido por la inminente recesión (Gerchunoff y Torre, 1996).

Por otro lado, en dicha coyuntura, la segunda Presidencia de Menem no pudo beneficiarse de una fuerte consolidación institucional y política, estuvo marcada por la reemergencia de los problemas internos del PJ y por déficits institucionales que suavizaron o directamente obstaculizaron el avance del ajuste estructural.

En efecto, tras un período inicial de alto apoyo a la política económica del Gobierno, a causa de la estabilización alcanzada y del notable crecimiento económico, las reformas estructurales comienzan a ser discutidas. Un tema central era el desempleo que se asociaba directamente al ajuste, incluyendo la reducción del aparato estatal, la privatización de empresas públicas y la desaparición o disminución de firmas nacionales incapaces de hacer frente a la competencia derivada de la apertura comercial. Así mismo, el boom de la IED había quedado asociado al incremento del desempleo, al igual que la descentralización de algunos sectores, como por ejemplo los supermercados (López, Andrés, 2006).

Dicho contexto macroeconómico, fue acompañado por la remoción del Ministro Cavallo, en julio de 1996, lo que se convirtió en un anticipo de las tensiones al interior del aparato económico y político hegemónico y de la subsiguiente derrota electoral, frente a la coalición del radicalismo y de grupos de centroizquierda, en las elecciones parlamentarias de 1997.

En relación a la salida de Cavallo, el Ministro entrante opinaba lo siguiente: *“la percepción que había desde la órbita política, evidentemente no le era favorable (...), ni era Menem adherente a que Cavallo lo sucediera, ni los otros pensaban que ese era el sucesor de Menem, o sea que ahí había un conflicto político y no técnico. Yo no creo que la salida de Cavallo se debiera a algún tema pendiente en la economía, fue un problema de naturaleza política”* (R. Fernández, entrevista personal, 12/09/2008).

En este punto, es necesario resaltar que el segundo mandato de Menem trae significativos cambios en la dinámica de relaciones entre poderes y en el funcionamiento propiamente dicho del Ejecutivo. A la vez, se produce una nueva valoración de los partidos políticos, tanto el oficialista como el de oposición, que vienen a fijar límites al decisionismo presidencial, es decir, la transición hacia la derrota electoral de 1999 estuvo signada por una creciente contrastación del poder del Presidente.

En adición, la crisis que se inicia con el “efecto tequila” difirió claramente de la hiperinflación de 1989 y 1990. Esta crisis es percibida como algo transitorio que provenía del exterior, y no una situación de coyuntura doméstica que implicara problemas estructurales graves, por lo que ya no se contaba con la predisposición ciega a aceptar los costos de un nuevo ajuste.

—Empero tales disconformidades y desencuentros, —cumplidos tres años de la reelección de Menem, hacia mediados de 1998, el comportamiento macroeconómico parecía indicar que la opción por la continuidad de la convertibilidad en 1995 había sido un acierto rotundo. No es sólo que se hubiese recuperado el ritmo de crecimiento de comienzos de la década (...), algunos de los rasgos considerados más problemáticos de los años iniciales de la convertibilidad parecían haber cambiado para mejor. La apreciación cambiaria, característica de los años que siguieron a la estabilización, se detuvo y hasta comenzó tenuemente a revertirse: (...). El desempleo, en tanto, se redujo con bastante rapidez, del 18,4 % en mayo de 1995 a 12,4 % en octubre de 1998” (Gerchunoff y Llach, 2007:446-447).

Consecuentemente, el nivel de actividad se recuperó en los tres años siguientes a la crisis del tequila con algunos cambios en las variables macroeconómicas: por un lado, el aumento del PBI ya no se sostuvo tanto en el consumo interno como en las inversiones; por otro lado, aumentaron asombrosamente las exportaciones, con el consecuente aumento de las importaciones, dando lugar a una balanza de pagos que manejaba su déficit con el ingreso de capitales destinados a actividades consignadas a exportar.

En el marco de todos estos cambios, las únicas dos reformas que se creía estaban pendientes, se referían a la flexibilización laboral y a una administración racional de la política fiscal (Gerchunoff y Llach, 2007), las cuales fueron inocuas. La primera puso en evidencia la falta de apoyos a la que estaba sometida la gestión menemista, y la fortaleza del sector sindical. En cuanto a la política fiscal, a pesar del fortalecimiento de algunos indicadores, la mejora esperada nunca llegó, a lo que se adicionó el deterioro de las finanzas provinciales.

“Hemos perdido la reforma laboral y la ley de coparticipación (...) en ese momento, estaba instalado el tema de la re – reelección, por lo que la esfera

política condicionaba a lo económico. No se trataba de un retaceo de poder por parte del presidente, las circunstancias políticas así lo determinaban (...) nosotros decíamos que la política conspiraba contra la administración” (R. Fernández, entrevista personal, 12/09/2008).

Fue entonces en una situación político - económica no del todo sólida, con un contexto político cada vez más complicado, con intereses de corporaciones económicas (ya sea empresarios o gremios) que habían sido perjudicados en el proceso de reformas, que el país se enfrentó a los *shocks* externos de las crisis en Rusia (1998) y en Brasil (1999).

Como corolario de tales *shocks*, la Argentina ~~–~~(...) observó un *sudden stop* en el ingreso de capitales – que rápidamente pasó a ser salida de capitales neta -, el cual se combinó con un nuevo episodio de sobrevaluación cambiaria – por la devaluación brasileña y la apreciación frente al euro -. Esto dio inicio a un largo proceso recesivo, que se inició en la segunda mitad de 1998 y terminaría estallando en 2001 con la peor crisis de la historia argentina” (López, 2006:195).

Consideraciones Preliminares.

A modo de conclusión de este apartado, y luego de haber analizado la política económica de la Administración justicialista durante sus diez años de gestión, se considera conveniente analizar los factores que explican por qué Menem pudo llevar a cabo su extenso plan de reformas de manera exitosa, mientras que Alfonsín no lo logró incluso con un programa mucho mas acotado. Para ello, resulta oportuno examinar la coyuntura política, económica y social tanto interna como externa que debió afrontar C. Menem y los apoyos con que contó, para lo cual es de vital importancia mantener presente lo analizado respecto de Alfonsín en el capítulo anterior.

En primer lugar, en la búsqueda de las causas del interrogante anteriormente planteado, es pertinente recordar la distinción entre los planes de estabilización económica y los programas de reformas estructurales. Los primeros generalmente caen dentro de las competencias del Ministerio de Economía y del Banco Central, y suelen ser adoptados por un reducido número de funcionarios y luego refrendados por un decreto presidencial; mientras que los segundos al implicar usualmente cambios en la legislación, demandan la formación de mayorías parlamentarias para su promulgación (Torre, 1998a).

Además, es relevante rememorar que el Plan de Octubre de 1987 impulsado por la gestión Alfonsín contaba con medidas de ambos tipos, aunque sólo las primeras pudieron realizarse ya que las segundas fueron tratadas en el Congreso de la Nación a principios del año siguiente, y rechazadas tajantemente. Para entonces, el Presidente radical se encontraba muy debilitado políticamente como fruto de la derrota electoral de septiembre de 1987.

Por el contrario, Menem logró implementar políticas públicas de ambos tipos y con mucho mayor alcance. Un primer argumento para explicar su éxito en tal emprendimiento es, como ya ha sido remarcado, el contexto de aguda crisis en que asume. (↵...) *Algunos asesores internacionales han llegado a recomendar a los diseñadores de políticas nacionales que esperen hasta que las cosas se vuelvan*

*verdaderamente críticas para lanzar reformas de EAE*⁷⁵ (Corrales, 1999:3), dado que de esa manera, resulta más sencilla la aplicación y aumentan de forma considerable las posibilidades de resultar exitosas.

En el estudio del papel de las crisis en la implementación de medidas de tinte estructural, se debe reconocer que si bien aquellas producen cambios, es muy difícil predecir con exactitud qué modificaciones se producirán a partir de ellas (Corrales, 1999). Así pues, más allá de que una crisis pueda precipitar transformaciones, éstas no siempre serán de corte neoliberal (tal cual las propuestas por Consenso de Washington), ni mucho menos, resultarán exitosas, en términos de su desarrollo y ejecución. Por lo tanto, en principio se debería comprender el porqué de la propensión a emprender reformas en contextos críticos, para luego profundizar en el estudio de otros factores explicativos.

Una explicación podría residir en la ponderación de las crisis económicas como generadoras de debates políticos que, al mismo tiempo, aceleran la decisión del Estado de lanzar reformas de carácter económico. Esto implica retomar los postulados teóricos de la Nueva Economía Política que insisten en la idea de que la economía no es un mecanismo que se sustenta de manera independiente del entorno social y político más amplio. Por el contrario, la NEP enriquece el análisis económico convencional, tomando ideas centrales del análisis político (Saiegh y Tommasi, 1998).

Por su parte, Torre (1998a:40) considera que una situación en la que impera una aguda crisis trae tres consecuencias estrechamente conectadas: ~~-(...)~~ predispone a la opinión pública a conceder a quienes acceden al gobierno un amplio mandato para actuar sobre la emergencia. Segundo, las crisis instalan un sentido de urgencia que (...) deja paso a una aceptación de decisiones extra-ordinarias. Tercero, las crisis no sólo agudizan los problemas colectivos sino además un extendido temor por el alza de los conflictos sociales y amenazas al orden institucional. Todo ello amplía los márgenes para la acción de los líderes de gobierno e intimida a las fuerzas de oposición. Concluye diciendo que cuando estos varios mecanismos que las crisis ponen en movimiento se combinan, se genera una demanda de gobierno que permite a la presidencia echar mano

⁷⁵

EAE: Estabilización y Ajuste Estructural.

a los recursos institucionales necesarios para concentrar la autoridad de decisión, adoptar políticas elaboradas en el sigilo de los gabinetes tecnocráticos e imponer un trámite expeditivo a su promulgación.” Además, el líder justicialista fue muy astuto al insistir en que ‘_hay que agrandar la torta para después repartirla’, ya que hacía énfasis en invertir primero para luego crecer y, finalmente, distribuir (lo cual le permitía contar con un mayor margen de tolerancia social en el corto y mediano plazo).

En un intento por comprender qué le permitió a Menem llevar a cabo tan amplio paquete de reformas de carácter estructural, es interesante observar cuál fue el desempeño de su gobierno y el de Alfonsín respecto de los elementos mencionados anteriormente.

Al momento de lanzar su plan de reformas estructurales, Alfonsín contaba con un escaso apoyo en el Congreso para la aprobación de sus proyectos. En tal sentido, un primer elemento a tener en cuenta es la derrota sufrida en las elecciones parlamentarias de septiembre de 1987, a partir de las cuales fue víctima de una fuerte disminución de su poder tanto formal como real. Otro aspecto a considerar, que agrava la situación planteada, tiene que ver con la debilidad de los poderes partidistas con que contaba. En la práctica, hubo gran indisciplina partidista en las sesiones que trataron estos programas de reformas estructurales.

Por su parte, al asumir la Presidencia, Menem logró un fuerte apoyo en las Cámaras legislativas. En primer lugar, contaba un número importante de bancas en ambas Cámaras y, especialmente, con votaciones considerablemente más disciplinadas que los radicales. Además, (←...) con su victoria, por primera vez desde la muerte de Perón en 1974, el peronismo se había unificado en torno de un liderazgo aceptado por todas las corrientes. Por consiguiente, cuando llegó al gobierno lo hizo llevando consigo el capital político necesario para legitimar sus nuevas opciones de política.” (Torre, 1998a:47)

No obstante ello, Menem había resultado realmente exitoso dentro de su partido, para luego obtener la mayoría de votos en las elecciones presidenciales, bajo consignas de tinte populista profundamente arraigadas en las raíces del peronismo. Por lo tanto, es necesario saber cuál o cuáles fueron los motivos por los que una vez en el poder, alejado

de las políticas peronistas, no perdió el apoyo de su partido. El verdadero desafío que enfrentó Menem en su primera Presidencia, y que logró superar, fue «...» abandonar las banderas desarrollistas y distribucionistas del peronismo sin perder por ello el respaldo de sus partidarios” (Torre, 1998a); meta que fue alcanzada gracias al aprovechamiento de la coyuntura de crisis, la maximización de los poderes presidenciales y, la autonomía y el fortalecimiento del aparato estatal.

Aunado a los elementos mencionados, se considera enriquecedor indagar en los factores exteriores que, directa o indirectamente, condicionaron o avalaron el proceso de Reforma del Estado argentino, mediante la aplicación de medidas de primera generación.

En un nivel que podría denominarse interméstico y en continuo con la propensión a emprender reformas en contextos críticos, Przeworski (1991:106) afirma: «...» si el gobierno está en bancarrota -si padece una situación de déficit y no puede obtener préstamos-, todos los políticos, indiferentemente de sus orientaciones ideológicas, programas electorales y bases sociales, harán todo lo necesario para restaurar el crédito del país (...).” En consecuencia, se desarrollan políticas tendientes a dicho objetivo que en el caso de la Argentina de Menem, significaron la total y completa aceptación de las condicionalidades neoliberales de estabilización macroeconómica y Reforma del Estado a cambio del acceso a nuevos préstamos por parte de los bancos multilaterales.

Tomando ya en consideración el ambiente internacional como condicionante del nivel nacional, durante la gestión menemista, éste fue notoriamente más favorable que el de Alfonsín en pro de la implementación de políticas reformistas y de ajustes estructurales. Al respecto, Noemí Mellado (2007:32) expresa: «...» el desplome del bloque soviético arrasó consigo la confrontación Este-Oeste que caracterizó al sistema bipolar de la Guerra Fría. El fracaso económico del mundo socialista y la prevalencia de lo económico sobre lo estratégico e ideológico, dejó sin sustento la discusión Norte-Sur y se tradujo, para los países del Sur, en un recetario de propuestas neoliberales basadas en el Consenso de Washington.”

Por lo tanto, todo el cuerpo discursivo y propagandístico desarrollado por los OMD (principalmente FMI y Banco mundial) y promovido desde Estados Unidos y otros países centrales, facilitó enormemente la adopción de las medidas reformistas y la aceptación por parte de la sociedad; pues fueron ellos quienes supieron brindar un cúmulo de argumentos relevantes que justificaron y legitimaron la aplicación de tales estrategias de política económica.

En resumidas cuentas, el juego a dos niveles (Putnam, 1988) desarrollado durante la gestión de Menem, en particular en sus primeros años de administración, fue ampliamente beneficioso para poder ejecutar de forma eficiente y eficaz el paquete de reformas que indicaba el Consenso de Washington. Claramente, se observa cómo el ambiente internacional afectó el nivel de decisiones de los *policy makers* argentinos y, al mismo tiempo, cómo la situación de crisis doméstica que atravesaba el país dio lugar a que se tomara determinado curso de acción, con la aprobación de los grupos de presión y en base a una amplia coalición política de cuño electoral.

Los tomadores de decisiones, se encontraron en extremo afectados por los postulados que reinaban en el orden económico mundial y, por ello, tendieron a ubicarlos como eje central de las políticas públicas implementadas, que dieron origen al achicamiento del Estado y al cambio rotundo en los patrones del modelo de acumulación. En conclusión, el juego a dos niveles da lugar al examen del ambiente interno y externo de los años en estudio, y cómo su interacción constante dio como resultado esa estructura de incentivos, creada por el nuevo andamiaje institucional que, finalmente, condujo a que Argentina se convirtiera en uno de los mayores receptores a nivel mundial de IED.

2.3. La Presidencia de Fernando De la Rúa

En agosto de 1997 se dio nacimiento a la “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación”, tras la unión de la UCR y el FREPASO. Se trató de una coalición política que, exitosamente, en las elecciones parlamentarias de octubre de aquel año, puso fin a las continuas victorias del peronismo desde 1987.

El FREPASO fue el resultado de la convergencia de grupos disidentes del peronismo y el radicalismo con la Unidad Socialista y otros grupos menores de izquierda (el Partido Intransigente y sectores del Partido Comunista), la Democracia Cristiana y una amplia gama de dirigentes y militantes provenientes de los sindicatos y del movimiento de derechos humanos (Novaro, 2001). Este fue fundado en la popularidad de algunas figuras como “Chacho” Álvarez, Graciela Fernández Meijide, Aníbal Ibarra, entre otros y, su principal virtud residía en la imagen pública que tales personajes poseían y en su crítica al gobierno de Menem, atrayendo así a un sector del electorado francamente distanciado de los partidos tradicionales.

Sin embargo, se trataba de una mezcla de grupos que, más allá del liderazgo de las personalidades antes mencionadas, carecían de ámbitos formales para la formación de consensos y de bases lo suficientemente sólidas como para dar lugar a la creación de un verdadero partido de oposición.

En este contexto, parte del problema que los líderes procuraban disimular se refería a las diversas posturas que coexistían en el seno del FREPASO. Por un lado, orientaciones de izquierda y del populismo y, por otro, importantes referentes que comenzaban a hablar de la adopción de estrategias de mercado y políticas correctivas, en caso llegaran al poder (Novaro, 2001). Dicho corrimiento en el espectro político, y en el discurso público, se convirtió en el aliciente fundamental que condujo al éxito del partido, debido a la existencia de un gran porcentaje de electores que, sin dejar de criticar las modalidades menemistas, no deseaban la vuelta atrás de las reformas estructurales ni cambios radicales en la política monetaria que llevaran a una creciente inestabilidad. *“(...) el 65% de la gente apoyaba la convertibilidad en ese momento a*

raja tabla, había como un contrato con la sociedad” (J. L. Machinea, entrevista personal, 10/09/2008).⁷⁶

Por su parte, la UCR, tras las derrotas electorales de 1994 y 1995, comenzó a recuperarse. Motivada tanto por la oposición a las políticas económicas y sociales del PJ, como por la certeza de que cada uno por su lado no podría disputar exitosamente la presidencia, se comenzó a gestar una colaboración parlamentaria entre frepasistas y radicales. Por aquellos años, ambos partidos se unieron en reiteradas ocasiones para generar una fuerte oposición en cuestiones relativas a la crisis post tequila, presupuestos nacionales, políticas sobre empleo, etc. Además, se articularon en protestas y manifestaciones contra el gobierno de turno.

El ex – presidente Alfonsín, tenía a su cargo la tarea de conciliar las posiciones y propuestas dentro del núcleo aliancista, junto a José Luis Machinea, quién al respecto comentaba: *—(...) me nombraron en el ,97 referente económico de la Alianza, quien manejaba los equipos económicos de la Alianza. Yo, en ese momento, tenía la confianza de la gente del Frente Grande, de Chacho Álvarez y Graciela Fernández Meijide, la confianza de Alfonsín y no tanto la de De la Rúa, por eso me consideraba más un hombre de la Alianza que hombre de De la Rúa. Y por eso me eligieron para ese puesto que trataba de coordinar a un equipo de 10 economistas, 5 del radicalismo y 5 de la Alianza. Y yo jugaba el rol, difícil por momentos, de ser el economista de la Alianza”* (J. L. Machinea, entrevista personal, 10/09/2008).

Allí, se distinguían claramente dos alas, una frepacista, más de centro – izquierda, y otra más conservadora y cercana a los radicales que compartían las ideas de Fernando De la Rúa y se caracterizaban por una ortodoxia económica. En este marco, los líderes del FREPASO que veían en el acercamiento a las políticas próximas a las reformas estructurales el camino a la Presidencia, comenzaron a unirse al líder de la UCR.

Pues bien, en noviembre de 1998, quedó claro que Fernando De la Rúa sería el próximo candidato a la presidencia de la Nación, por la Alianza, tras haber triunfado y

⁷⁶ José Luis Machinea se desempeñó como Ministro de Economía a partir de diciembre de 1999 hasta marzo de 2001, durante la presidencia de Fernando De la Rúa.

alcanzado una legitimación plebiscitaria de gran valor. El líder del FREPASO, “Chacho” Álvarez decide entonces acompañar la fórmula como candidato a Vice – Presidente en pro de reforzar la unidad de la coalición.

En el ámbito económico, José Luis Machinea definía de esta forma la situación que se vivía en el país: *“En el ‘97 el diagnóstico era uno y cuando nos acercábamos a las elecciones de octubre del ‘99 el diagnóstico era bastante distinto. En el ‘97 había precios de las materias primas todavía razonablemente altos, Brasil no había devaluado, el dólar no se había apreciado fuertemente, y la economía argentina, pese a sus problemas, uno podría decir que era todavía razonablemente competitiva. A medida que pasó el tiempo y nos movíamos del ‘97 al ‘99, el dólar se fue apreciando, por lo cual el peso también se fue apreciando, Brasil devaluó en enero y Brasil era el socio comercial más importante de Argentina, la tasa de interés comenzó a aumentar y, sobretudo, la situación fiscal del gobierno se fue deteriorando fuertemente”* (J. L. Machinea, entrevista personal, 10/09/2008).

En dicho contexto, la estrategia de la Alianza fue la de marcar las diferencias con el menemismo, medida que originariamente había desarrollado el FREPASO, en temas de gran sensibilidad social como la corrupción. Al mismo tiempo, (F...) basó su campaña en la crisis que afectaba al país y ofreció un programa edulcorado de liberalismo moderado y gobierno limpio, con vagas promesas de mejora en la sanidad y en la educación. Bajo la dirección de Morris⁷⁷, De la Rúa hizo hincapié en su reputación personal como garantía de seriedad y estabilidad, declarando que se sentía orgulloso de resultar aburrido⁷⁸ (Rock, 2002:81)⁷⁸.

Finalmente, la victoria de Fernando De la Rúa, el 24 de octubre de 1999, se debió, en especial, al rechazo público por la figura de Menem, así como también al deterioro de la situación económica del país frente a la devaluación del real, la apreciación mundial del dólar, la consecuente caída de los precios de las materias primas, la fuga de capitales, entre otros motivos. La respuesta se asemejaba a las

⁷⁷ Asesor y consultor político.

⁷⁸ Durante la campaña, De la Rúa preanunciaba un gobierno prudente, alejado de una política de derroche en el gasto público, bajo la popularmente conocida frase: “dicen que soy aburrido”, que implicaba el orgullo de no ser divertido a costa del sacrificio del pueblo argentino, en oposición al anterior gobierno de Menem, ampliamente criticado por sus excesivos gastos.

decisiones adoptadas luego del “efecto tequila”: si se pensaba en modificar las instituciones económicas organizadas alrededor de la convertibilidad, sólo sería para su profundización de la situación económica existente (Gerchunoff y Llach, 2007).

En este punto y en relación a la continuidad del Plan de Convertibilidad, la posibilidad de devaluar y el diagnóstico de la situación político-económica del país, J. L. Machinea afirmaba: *“Se pensó en todo. Finalmente decidimos no salir de la convertibilidad. (...) uno diría que si la situación de la Argentina era de recesión, ausencia de financiamiento y falta de competitividad, la devaluación parecía la respuesta. La diferencia que tenía Argentina con los modelos más tradicionales de tipo de cambio, es que tenía el 90% de su deuda pública en dólares, y casi el 85 – 90 % de la deuda privada en dólares también, por lo cual devaluar significaba romper los contratos (...) devaluar era romper la convertibilidad y reestructurar todos los contratos, que era una posibilidad pero no tan sencillo como devaluar en el caso de economías no dolarizadas, y Argentina era una economía completamente dolarizada. Desde el punto de vista político, mi impresión era que devaluar no sólo terminaba con el Ministro de Economía, que era lo de menos, sino también, posiblemente, ponía en una situación complicada al Presidente”* (J. L. Machinea, entrevista personal, 10/09/2008).

De esta manera, se hace evidente en los primeros meses de gestión que no hay intenciones de transformación, ni de generación de nuevas propuestas. La administración de De la Rúa no realizaría grandes cambios en la política económica. Su apoyo a la convertibilidad estaba fuera de dudas, como así también con el equilibrio fiscal y el cumplimiento de las obligaciones del Estado. La gestión aliancista se dedicó a gestionar el modelo heredado. En términos de Galasso (2005:36) “(...) la política económica no cuestiona el ‘modelo’, sino que aspira a ‘administrarlo’”.

—El gobierno de la Alianza arrancó, pues, con aumentos impositivos y, cuando esto se juzgó insuficiente para restablecer el equilibrio presupuestario, se procedió a recortar gastos y a establecer topes en las transferencias que la Nación realizaba a los tesoros provinciales. Estas reacciones no lograron atraer los capitales ni despertar la actividad económica, y tampoco contribuyeron a aglutinar detrás del programa económico a una coalición del gobierno que pronto se reveló extremadamente frágil, y que se fracturó de hecho antes de

cumplir un año en el poder. Gradualmente, la economía argentina pasaba a estar en el foco de los inversores internacionales como candidato a incumplir sus compromisos financieros” (Gerchunoff y Llach, 2007:450).

Ya a partir de abril de 2000, los capitales comenzaron a huir del país, el déficit empeoró no obstante los recortes en los gastos, la Ley de Reforma Laboral 25.250 (aprobada en mayo de ese año) dirigida a modificar el período de prueba y las negociaciones colectivas, se vinieron a sumar a una realidad que venía dilatando su aparición: Argentina estaba atravesando lo que sería su peor crisis económica, política, social, institucional y de densidad nacional (Ferrer, 2004). De hecho, el problema no fue la Reforma del Estado en sí, o la apertura indiscriminada a las inversiones, el mercado y las finanzas, sino que la sociedad argentina permitió la enajenación del dominio y control de las actividades fundamentales de la economía.

Las dificultades del gobierno en el plano económico, lo condujeron a compensar dichos fracasos con actividades en áreas como la lucha contra la corrupción, mejores políticas de empleo, adopción de medidas favorables en educación, reformas administrativas, entre otras. Siguiendo a Marcos Novaro (2001), distintos factores actuaron para que tales iniciativas fraguaran, entre los que se pueden mencionar: la falta de recursos necesarios, la carencia de coordinación y control de las diversas áreas de gobierno a causa del deficiente funcionamiento de la coalición y de su incapacidad para crear consensos y la imposibilidad para aunar esfuerzos en pro de la implementación de programas. En términos prácticos, el intento por investigar los casos más importantes de corrupción de la gestión de Menem, llevaron a la publicidad de escándalos que involucraban a funcionarios del nuevo gobierno, dejando en evidencia un grave problema de descontrol y falta de cohesión.

Estos factores se combinaron con el conflicto político por el supuesto pago de sobornos, en agosto de 2000, que algunos funcionarios habían hecho a senadores tanto del PJ como de la UCR, para aprobar la mencionada Ley de Reforma Laboral. Desde el seno político, el por entonces ministro de Economía, reflexionaba sobre el pago de coimas en Senado de la siguiente manera: *“No podía creerlo de entrada, no podía creer que había habido coimas en el Senado. (...) porque estaba convencido de que varios de los que estábamos ahí, teníamos otra visión de la política; no podía*

creerlo porque incluso, al inicio de la gestión, habíamos tenido una reunión algunos ministros con el Presidente y el Vicepresidente y habíamos dejado muy claro que no debíamos seguir con las prácticas usuales del menemismo con relación al Congreso. La verdad es que nunca entendí eso, no solamente porque era un renunciamiento ético, y la Alianza lo había señalado como un tema importante durante la campaña y nos habíamos comprometido todos, sino que, en el fondo, la Ley laboral tampoco era el fin del mundo (...) En ningún caso justificaba ese escándalo” (J. L. Machinea, entrevista personal, 10/09/2008).

De este modo, el caballo de batalla de la Alianza contra la corrupción menemista, pierde todo sentido, y el 6 de octubre del mismo año, como un subproducto de aquella situación, el líder del FREPASO y Vice – Presidente de la Nación renuncia a su cargo. *“El golpe fue políticamente muy duro, el riesgo país aumentó 300 puntos en un mes, desapareció la posibilidad de acceder a mercados financieros. Pablo⁷⁹ le escribió una carta a Chacho, mediante el diario Página 12, pidiéndole públicamente que si él se iba, no se fuera con el Frente, que permaneciera la Alianza por más que él se fuera del gobierno, cosa que finalmente hizo (...) pero claro, ya a esa altura la herida era extrema” (J.L. Machinea, entrevista personal, 10/09/2008).*

—La renuncia del Vicepresidente del gobierno aliancista tenía importantes implicancias. Aquel viernes 6 de octubre de 2000 era el líder del FREPASO, su principal figura y representante máximo de dicha fuerza en el gobierno de la Alianza, quien renunciaba a la vicepresidencia de la Nación. Algo más de tres años antes, éste había sido uno de los dos representantes del FREPASO —junto con Graciela Fernández Meijide— en la mesa de negociación en la cual se formó la coalición con la Unión Cívica Radical (UCR). No obstante, aún cuando el golpe fue asumido y sentido en el gobierno, todo permaneció como hasta el momento: los miembros del FREPASO que ocupaban cargos ministeriales se mantuvieron en ellos, el bloque oficialista siguió denominándose aliancista y su presidente continuaría siendo Darío Alessandro, un diputado del FREPASO del riñón de Chacho Álvarez” (Labaqui, 2005:2).

⁷⁹ Pablo Gerchunoff fue Asesor del Ministro de Economía en materia de privatizaciones, reforma del sector público y del mercado laboral, durante la presidencia de R. Alfonsín. Entre 1999 y 2001, fue Jefe de Asesores del Ministerio de Economía bajo la jefatura de J. L. Machinea. Actualmente, es miembro de CONICET y Profesor Plenario e Investigador principal de la Universidad Torcuato Di Tella.

Ante tales circunstancias, diversos autores se preguntan por qué el FREPASO siguió dentro de la coalición gobernante⁸⁰ (Labaqui, 2005) siendo que el líder había abandonado su puesto, y que, además, ya se habían sucedido otros acontecimientos que hubieran sido meritorios del retiro del Frente. Las primeras manifestaciones de crisis entre el FREPASO y el gobierno se hicieron evidentes en mayo de 2000 cuando se decidió avanzar con un ajuste más riguroso que afectaba, entre otras cosas, sueldos y presupuestos universitarios, conduciéndose en oposición a lo anunciado en la campaña. A pesar de la resistencia que algunos diputados del Frente presentaban ante la medida, al mismo tiempo sostenían que «(...) solamente unidos y peleando desde adentro del oficialismo podemos poner freno a los ajustazos» (Labaqui, 2005:10).

Así pues, el FREPASO se convertía en una fuerza intransigente de denuncias pero que, al mismo tiempo, había convalidado la ejecución de una estrategia que continuaba el modelo menemista, dejándole un margen de acción bastante acotado.

Retomando entonces el interrogante de por qué la continuación del Frente en la coalición gobernante, Labaqui (2005:13) apunta:

"En cierta forma, entonces, la ruptura de la coalición hubiera significado en octubre del año 2000 una suerte de salto al vacío para el FREPASO, puesto que no había forma de saber que abandonando los cargos pudiera, efectivamente, maximizar votos o mejorar su posición para lograr una mayor influencia sobre las políticas públicas que la que tenía como parte del gobierno. De esta manera, el FREPASO continuaba obteniendo los beneficios derivados de los cargos que ocupaba y los potenciales logros de la gestión, a la vez que mantenía cierta influencia sobre el diseño de políticas públicas, influencia que podía potenciar al articularse con los sectores más progresistas de la UCR. De esta manera, mantener la coalición y permanecer en el gobierno reportaba beneficios inmediatos para el FREPASO; beneficios que no eran superados por la alternativa de abandonar el gobierno."

⁸⁰ Josep Maria Reniú (2008:6) afirma: «(...) gobernar en coalición exige más pericia política, un mayor dominio del arte de la política y, sobre todo, el establecimiento de pautas de comportamiento interno, en el seno de la coalición. Un gobierno de coalición debe saber incrementar la comunicación entre gobernantes y gobernados teniendo en cuenta la presencia de una opinión pública progubernamental con criterios dispares, debe exigir a los miembros del gobierno que sigan protocolos muy pautados para la comunicación de políticas, debe diseñar criterios para gestionar posibles crisis de gobierno, debe crear órganos plurales de coordinación de la acción de gobierno, debe clarificar las relaciones entre el gobierno y los grupos parlamentarios que lo apoyan, debe evitar una inflación de departamentos y de cargos de *sottogoverno* y debe compatibilizar el impulso de una acción de gobierno compartido con la identidad partidista de los miembros de la coalición."

Para esa época, y tras una gran cantidad de cambios ministeriales, un hombre del grupo Techint (Javier Tizado), había asumido la Secretaría de Industria, y el titular de aduana también pertenecía al mismo grupo. De esta forma, De la Rúa comienza a transitar un camino similar al de su antecesor, donde los grandes grupos económicos controlan los principales resortes de la economía nacional.

En el plano estrictamente económico y financiero, para noviembre de 2000, el déficit había empeorado, la declaración de incumplimiento de la deuda parecía inminente. Por ello, el Ministro de Economía insistía en la necesidad de reducir los gastos fiscales, aplicando nuevamente una política de ajuste que recaía sobre los sectores populares. Estas medidas, terminaron por diluir la escasa simpatía que la opinión pública tenía de José Luis Machinea, haciendo que, al poco tiempo, renunciara a su cargo.

—Como era de esperar, Ricardo López Murphy, el economista neoliberal que le substituyó, declaró la guerra a los programas de bienestar social y empleo de las provincias, pero se encontró con un sólido frente de oposición de los gobernadores peronistas de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. López Murphy fijó entonces su atención en la educación superior, sin dudas por que esperaba encontrarse con un objetivo más fácil, pero lo único que consiguió fue provocar la furia de los estudiantes universitarios. Tres semanas después de su toma de posesión, dimitió” (Rock, 2002:83).

Sorpresivamente, De la Rúa recupera para su gobierno al que había sido el símbolo de la presidencia de Menem, Domingo Cavallo. Semejante hecho, llevó a la coalición gobernante al borde de la ruptura y, sin dudas, dicha designación vino a ratificar que la *Alianza* representaba la continuidad del menemismo, no sólo en las estrategias adoptadas tendientes a perpetuar el ajuste estructural, sino también en la elección de los personajes que las ejecutaron.

En relación a la sucesión de ministros y la prolongación del régimen, J. L. Machinea decía: *—Se ve que no había mucho consenso, porque los que me sucedieron a mí fueron López Murphy, que intentó hacer un ajuste aún más grande, y después Cavallo. La verdad es que si había alguien más creíble para salir de la Convertibilidad era él, el padre de la criatura, y en todo caso lo que hizo fue*

redoblar la apuesta. La gente no estaba convencida de que había que salir (...). Convengamos que no había mucho consenso” (J. L. Machinea, entrevista personal, 10/09/2008).

Con respecto a lo antes mencionado, D. Cavallo reflexiona y reafirma: *“nunca pensé en abandonar el régimen porque para mí devaluar en ese momento era provocar lo que provocó la devaluación de Duhalde en 2002, que fue un desastre mayúsculo. Pesificación con extrema devaluación y abandono a todo tipo de reglas...”* (D. Cavallo, entrevista personal, 11/08/2009).

Pues bien, el período que se extiende entre octubre de 2000, con la renuncia de “Chacho” Álvarez, y marzo de 2001, cuando Domingo Cavallo retoma la banca ministerial, fue de peculiares características. Siguiendo a Gervasoni (2003:17): *“(...) los inversores más informados o desconfiados comienzan a retirarse: en consecuencia aumenta suavemente el riesgo-país y disminuyen levemente los depósitos bancarios y las reservas.”*

Ante tal situación, el nuevo Ministro creía e insistía en que era necesario revertir la recesión. Para ello, los aranceles a los bienes de consumo se incrementaron hasta lo permitido por la Organización Mundial del Comercio y, al mismo tiempo, se redujeron impuestos para diversos sectores productores de bienes. Además, se anunció que se flexibilizaría la convertibilidad mediante la inclusión del euro, con lo que el peso era igual a un promedio de los valores del euro y del dólar. *“En aquel momento, debíamos ir a un régimen de flotación o de cesta de monedas pero en condiciones que no se produjera una tremebunda devaluación”* (D. Cavallo, entrevista personal, 11/08/2009).

El efecto de esta medida sobre la competitividad, identificada por D. Cavallo como el problema central que aquejaba a la convertibilidad, era nulo porque sólo se haría efectiva cuando ambas monedas (el euro y el dólar) se equipararan (Gerchunoff y Llach, 2007). Por el contrario, el costo del anuncio de la insinuada devaluación fue inmediato, ya que se percibió como un debilitamiento del compromiso del gobierno

argentino con la que había sido la solución a la espectacular crisis de finales de la década de los ochenta y principio de los noventa: el Plan de Convertibilidad.

Así, mientras que el sector real de la economía no reaccionó positivamente a las medidas de Cavallo, los mercados financieros respondían, pero para mal. El continuado deterioro de la situación fiscal pronto reclamó la atención (...) de Cavallo, y (...) pasó a ocupar el centro de la escena en toda la segunda mitad del año 2001” (Gerchunoff y Llach, 2007:452).

En julio de 2001, D. Cavallo anuncia el nuevo ajuste que implicaba reducciones en los haberes de los jubilados y rebajas en los sueldos de la administración pública. Ante las dificultades para enfrentar el pago de la deuda externa, estructura el “mega-canje” que significaba un cambio de títulos viejos por nuevos, con más interés y plazo, otorgándoles cierta seguridad y tranquilidad a los inversores. Simultáneamente, se aprueba la ley de “déficit cero” según la cual los gastos se ajustarían a los ingresos públicos.

En resumidas cuentas, en los meses que siguieron a la asunción de D. Cavallo, la crisis económica - financiera se profundizó, conduciendo al aislamiento a un gobierno que debía enfrentar elecciones legislativas “(...) como espectador, sin candidatos” (Labaquí, 2005:18). La campaña de la oposición se basaba en una abierta crítica hacia la gestión aliancista, como un claro reflejo de las elecciones presidenciales de 1999, donde la crítica la hacía la Alianza. Pues bien, los resultados de tales elecciones pusieron de manifiesto la desilusión y desorientación de los electores y confirmaron los pronósticos acerca de la gravedad de la crisis de representatividad que sufrían los ciudadanos argentinos, y del desprestigio de la dirigencia política. Dicho sufragio fue denominado como “las elecciones del voto bronca” (Galasso, 2005)⁸¹.

A esta difícil situación política se aúna una grave crisis financiera. La expectativa de que la convertibilidad sería abandonada era ya una certeza: a la masiva salida de divisas de los últimos meses, se sumaron los retiros de depósitos que

⁸¹ Las cifras expresan de manera rotunda la falta de representatividad de la dirigencia política de los partidos mayoritarios. Si en 1999, el desprestigio del menemismo había llevado a volcar votos a favor de la Alianza, ahora, en 2001, el fracaso de la Alianza conduce a aumentar los votos en blanco y nulos (23%, al que se denominó voto bronca) y las abstenciones (25%).

amenazaban con quebrar el sistema bancario. La respuesta del gobierno fue la restricción a los retiros de efectivo: “(…) los pesos en cuentas bancarias seguían siendo convertibles con dólares dentro de esas cuentas, y los pesos en efectivo con los dólares en efectivo, pero ya no existía convertibilidad entre el dinero en efectivo con aquel sistema bancario” (Gerchunoff y Llach, 2007:452).

En diciembre la situación estalló, sucesivamente, y tras una serie de manifestaciones, saqueos y piquetes con su consecuente represión, renunciaron D. Cavallo y F. De la Rúa.

Se inicia así un nuevo ciclo histórico. Se hunden precipitadamente los discursos glorificadores del neoliberalismo económico y la idealización de las instituciones, así como el prestigio de viejos partidos tradicionales y de sus dirigentes. Aún las consignas limitadas a refutar “el corralito”⁸² llevan implícitas el cuestionamiento a un sistema económico de naturaleza financiera y dependiente bajo la égida de los OMD (Galasso, 2005).

⁸² Fue una restricción sobre la libre disposición de dinero en efectivo de plazos fijos, cuentas corrientes y cajas de ahorros impuesta por De la Rúa en diciembre de 2001. Con esta medida, se buscaba evitar la salida de dinero del sistema bancario, intentando evitar así una retirada masiva de los depósitos y el colapso del sistema bancario.

Conclusiones Preliminares

Desde mediados de los años ochenta, la economía argentina ha sufrido severos cambios, dentro de un contexto de amplias reformas (que vinieron a modificar las tradicionales instituciones) y de radical transformación del sistema político, avanzando del autoritarismo hacia la democracia. Se instituyó así, siguiendo a Roberto Bouzas (1993), un rasgo de continuidad entre los dos primeros gobiernos democráticos planteado por aquel escenario, especialmente después de 1985, que refería a objetivos de *estabilización y reforma estructural*.

La situación económica de la década de los ochenta era decididamente desfavorable, signada por una profunda recesión, un nivel de desempleo en incremento, un nivel de precios hiperinflacionarios, una monstruosa deuda externa y un desequilibrio fiscal sin precedentes. El gobierno de Alfonsín abre así su mandato con una política económica gradualista y conciliadora que, poco tiempo después, naufraga y lo conduce a modificar de manera substancial su programa. La crisis de la deuda de 1982 ya había dejado claro la necesidad de un *ajuste real en la economía*, que vuelve a hacerse evidente tras el fracaso de la política moderadora del entonces ministro de Economía, Grispum.

A partir de tal desilusión se comienzan a observar los elementos de continuidad entre ambos gobiernos, dado que la urgencia por adecuarse a las nuevas condiciones externas, la fragilidad doméstica y la emergencia de nuevos agentes; redujo las opciones disponibles y evidenció la insuficiencia de las herramientas tradicionalmente utilizadas.

Pues bien, el primer intento en aras de contener la inflación, establecer las bases para la estabilidad macroeconómica y normalizar el sector externo, fue el Plan Austral. Exitoso en sus medidas cortoplacistas y heterodoxas, falló en la resolución de los problemas de fondo de la economía argentina, tales como el déficit fiscal, la privatización de las deficientes empresas estatales y la limitada liberalización económica. De allí en adelante se producirá una sucesión de planes económicos tendientes a realizar *cambios estructurales*, a reformar el Estado. A modo ilustrativo, J. Sourrouille expresaba: *“(...) el Plan Austral es un invento de la gente, no mío. En el*

discurso no se habla de un programa tal, sino del inicio de un proceso de reforma económica. Ése era mi pensamiento” (J. Sourrouille, entrevista personal, 28/10/2008).

Desde 1987, particularmente en respuesta a las condicionalidades que comienzan a imponer los organismos multilaterales, la administración de la UCR robustece su política favorable a la implementación de reformas de primera generación. No obstante, a partir de ese momento, el PJ se convierte en un acérrimo opositor a este tipo de medidas al que se aúna el sindicalismo, conformando una coalición mixta (PJ – sindicalismo) que ha sido reconocida como una de las principales causales de la derrota final del radicalismo.

El gobierno de R. Alfonsín plantea entonces un paquete de medidas para actuar sobre una pieza clave en el engranaje de la vida nacional: el Estado (Gerchunoff y Llach, 2007). En aquella oportunidad, se lo denominó Plan de Octubre e incluía una serie de medidas tendientes a la privatización de empresas públicas, la supresión de trabas legales a la inversión de capitales privados y la liberalización comercial. Sin embargo, la gestión radical estaba experimentando una gran pérdida de poder, no sólo a causa de la derrota sufrida en las legislativas de 1987 sino también debido a una alta indisciplina partidista y a la existencia de una fuerte coalición que bloqueó la iniciativa reformista; elementos que se sumaron para erosionar la capacidad de ejecución y gestión del gobierno.

Devastado por el colapso del Plan Primavera, el deterioro de los términos de intercambio, el severo endeudamiento del Estado, la falta de poder político y la aparición del primer brote hiperinflacionario, el presidente Alfonsín debió terminar anticipadamente su mandato en julio de 1989.

Por consiguiente, es correcto afirmar que durante la administración Alfonsín se comenzaron a plantear las primeras líneas en política – económica de corte neoliberal que darán lugar a su profundización y exaltación durante los 10 años del mandato presidencial de Menem. Igualmente, en el período alfonsinista se presentaron diversos condicionantes internos y externos que no permitieron la ejecución de una verdadera Reforma del Estado.

Por un lado, especialmente comenzando a mediados de 1985, es posible observar claros trazos de continuidad entre el mandatario radical y el justicialista. En la entrevista realizada en octubre de 2008, el ex Ministro de Economía de Alfonsín, Juan Sourrouille reflexionaba: *“Fue un gran período de confusión y aprendizaje. Fue quedando claro, con el correr del tiempo, que la política de desindexación gradualista que inicialmente trató de llevar a cabo el gobierno para reconstruir el poder de compra doméstico tenía grandes dificultades y, probablemente, fuese imposible. De hecho, se fue perfilando un cambio, un cambio que luego todos conoceríamos”* (J. Sourrouille, entrevista personal, 28/10/2008).

Esta línea de continuidad puede además evidenciarse en la evolución de la IED, la cual se reactiva en 1988 en función de los programas de conversión de la deuda externa (Azpiazu, 1992) y se acentúa en la década de 1990, alcanzando en 1992 y 1993 cifras records (Chudnovsky, López y Porta, 1995). Circunstancia que ubicaba a la IED como característica compartida entre Alfonsín y Menem, quienes reconocían en el ingreso de capitales extranjeros un elemento fundamental para restablecer el crédito estatal y estabilizar la macroeconomía del país.

Por otro lado, existieron factores tanto de orden doméstico como internacional que hicieron que la política económica de Alfonsín no alcanzase en constituirse enteramente en un proyecto de reforma estatal, como sí se logró durante el siguiente mandato presidencial. A nivel externo, el factor condicionante por excelencia fue la falta de una estructura de oportunidad consolidada en términos discursivos y, especialmente, institucionales y geopolíticos; empero la existencia de propuestas y modelos exitosos, las recetas neoliberales aún no existían como tales, lo que implicaba que la estructura de oportunidad tendiente a aquel nuevo grupo de políticas aún no estaba legitimada, y su discurso carecía de legalidad y sustento por parte de los actores relevantes de la comunidad internacional.

A nivel doméstico se produjeron una serie de acontecimientos y situaciones que también frenaron el cambio estructural. A saber, la fractura en la base del poder de Alfonsín a causa de la fragilidad interna, pérdida de legitimidad y liderazgo, indisciplina partidista, etc., a lo que se agrega la formación constante de coaliciones en contra del

Gobierno, en oposición a la voluntad conciliadora del Presidente, que no le dieron lugar a la implementación del anhelado ajuste.

Por ello, es que puede afirmarse que a pesar de la presencia de una serie de factores que obstaculizaron la implementación de las reformas que luego se conocerían como de primera generación, propensas a la estabilización macroeconómica, la liberalización económica y a la apertura de mercados; se fueron gestando un conjunto de elementos que ubicaron al cambio como algo necesario. En otras palabras, a mediados de la Presidencia de Alfonsín ya se tenía una plena conciencia de que el Estado necesitaba realizar transformaciones profundas, más allá de las problemáticas que erosionaban su poder, lo cual permite comprender porqué que dos gobiernos de distinta bandera política e ideológicamente opuestos abogaron por la misma política económica.

Tras el trágico trance del gobierno radical, Menem asume la Presidencia en una situación de crisis hiperinflacionaria inexorable ubicando a la economía como el pilar central bajo las promesas de “~~re~~volución productiva y salarizado”, dos preceptos claramente populistas que resultaban muy prometedores para las masas. No obstante, tempranamente Menem empieza a sorprender incluso a los propios justicialistas, abandonando las ideas peronistas y aproximándose cada vez más a las ideas conservadoras que luego se convertirán en argumentos netamente neoliberales.

De hecho, el brote hiperinflacionario de 1989 sirvió para revalorizar la urgencia que el nuevo Gobierno le asignó al objetivo de estabilización macroeconómica y ampliación del proceso de Reforma del Estado. Lo que se pretendía era abrir la economía y reducir el rol del Estado a garante de la seguridad, propiedad y el libre imperio de las fuerzas del mercado.

En palabras de Roberto Dromi, “*el proceso de reforma se gestó simplemente porque no había otra alternativa. El Estado se vio forzado a transferir la libertad al mercado, para que éste reasignara los recursos que el Estado se había mostrado incapaz de asignar. Así, se pudo escapar de un país asfixiado por una deuda externa inmoral y otra interna complaciente. El hombre no vive más en la aldea; vive*

integrado. La Argentina de Menem, implicó un cambio paradigmático, no fue la Argentina de Alfonsín, constreñida, asediada, no integrada, afiliada a los no alineados, sin un destino donde el carácter asociativo nos hiciera progresar. Pasamos a ser un Estado libre, ligado al modelo del mundo globalizado. Pero, al mismo tiempo, nos convertimos en una sociedad desafiada por este nuevo sistema y los retos eran dos: reubicarse y repensarse” (R. Dromi, entrevista telefónica, 5/07/2009).

El proceso de estrategias estructurales debía actuar en tres grandes áreas: régimen comercial y cambiario, reforma del sector público y marcos regulatorios (Bouzas, 1993). Estas medidas comenzaron en 1987, con la administración radical, y se tornaron decisivas bajo la administración justicialista que produjo una modificación en el ambiente institucional que influyó directamente en la economía argentina.

Respecto al régimen comercial y cambiario es importante destacar la necesidad de reducir el nivel de protección a las importaciones, las tarifas nominales y los aranceles de exportación, objetivos que ya habían sido tratados en los últimos años de la década de los ochenta y que fueron efectivamente gestionados para mediados de 1991.

En cuanto al sector público, la reforma se concentró en la estructura del financiamiento público, el equilibrio fiscal, la relación entre las provincias y la administración central y la privatización de empresas públicas. A mediados de los ochenta existían más de 300 firmas estatales monopolísticas o con posiciones dominantes en el mercado (Bouzas, 1993). Sin embargo, en 1987 se inicia el movimiento privatizador, que no pudo desarrollarse por el conflicto político ya analizado, pero que marca el punto de inicio de un proceso que adquirirá gran dinamismo.

El objetivo a corto plazo era reducir las erogaciones del sector público, mejorar su flujo de caja y aminorar la deuda interna y externa; a largo plazo la meta era aumentar la eficiencia de la gestión empresarial y la asignación de recursos. Ahora bien, cómo se lograron superar los condicionantes que imposibilitaron al anterior gobierno, y qué cambios se produjeron que permitieron que Menem condujera la reforma estatal mientras que Alfonsín no pudo hacerlo.

En primer lugar, en 1989 el país estaba atravesando una situación de crisis que hacía pensar en la urgencia del cambio y no en cómo sería conducido éste. Es decir, la crisis reforzaba el mandato de Menem en oposición al fallido desempeño de Alfonsín, otorgándole una oportunidad al nuevo líder; además, la emergencia económica generaba el temor a un alza en la conflictividad social y, en consecuencia, se producía una sensación de urgencia donde lo importante era ~~tomar~~ tomar una decisión y no cómo ésta se tomaría” (Keeler, 1993).

En segundo lugar, la hipótesis transversal de este trabajo afirma que durante el período de gobierno del Presidente justicialista se generó un marco institucional de incentivos que allanó el camino para las reformas estructurales y que, en efecto, llevó a un incremento exponencial de la IED en el país. Dentro de este marco de institucionalidad creada, se encuentran la Ley de Emergencia Económica que reglamentó el régimen de inversiones extranjeras, garantizando la igualdad de trato al capital nacional y extranjero; la Ley de Reforma del Estado que estableció el estado de emergencia de los servicios públicos, convirtiéndose en la plataforma del proceso privatizador de la década de 1990; la Ley de Inversiones Extranjeras y los decretos 1853/93 y 124/94 que establecían que las inversiones se podían realizar en cualquier área de la economía, que no era necesaria una autorización previa, se eliminaba el impuesto especial, entre otras claras ventajas para los inversores foráneos; el decreto macro de desregulación que ejecutó la remoción de regulaciones al comercio interior y exterior, disolvió entes reguladores, reformó el sistema de seguridad social, etc.

Al respecto, M. Capello⁸³ reflexionaba lo siguiente: *“Para atraer IED importan tanto las condiciones y reformas que pueda ofrecer un país (...). Resultan relevantes las condiciones de estabilidad de las reglas de juego, el respeto por los derechos de propiedad, las condiciones de competitividad, etc. Existen países que cumplen esas condiciones y que reciben mucha IED (como algunos países asiáticos), sin que sus políticas puedan ser tildadas de neoliberales. De todos modos, sin contextos*

⁸³ Marcelo Capello es Magister en Economía por Georgetown University, con mención en Políticas Sociales (ILADES, Chile); Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Córdoba. Actualmente es Vicepresidente de investigación del IERAL, Fundación Mediterránea de Córdoba.

amigables para la inversión y los mercados, difícilmente se pueda atraer inversiones” (M. Capello, entrevista por correo electrónico, 21/10/2010).

El marco regulatorio responde a la tercera área de política sobre la cual el proceso de reforma estatal debía actuar. Es importante destacar que a mediados de los años ochenta comienza un proceso de desregulación en mercados de bienes, servicios y factores de producción que se reforzará en 1987 a partir de una nueva experiencia desregulatoria con el fin del control sobre las tasas de interés y la suspensión de restricciones a operaciones de instituciones financieras privadas. En paralelo a lo experimentado en las otras áreas, la iniciativa se profundiza en los años noventa con el Decreto 2284/91.

En este contexto se observa que en aras de completar la Reforma del Estado, la esfera de la política era la que disponía las prioridades de la agenda económica del gobierno nacional. A modo de ejemplo, si el Ejecutivo decidía la privatización de una empresa estatal, a razón de las facultades otorgadas por aquel marco institucional, así se haría sin importar las condiciones que rodeaban al ente o sociedad a privatizar. Circunstancia que revaloriza a las instituciones, es decir, a las leyes en el desarrollo económico de la sociedad, ya que gracias a esa estructura, creada por el Gobierno, se reducía el contexto de incertidumbre de los inversores, dando lugar a un ambiente estable y muy propicio para el ingreso de capitales extranjeros.

En línea con la generación de un contexto institucional apto y seguro que otorgara un marco de certidumbre, en abril de 1991 se dictó la ley que se transformaría en el pilar del ajuste estructural: la Ley de Convertibilidad, por la cual el gobierno eligió renunciar a la política monetaria, a cambio de lograr mayor credibilidad y generar un contexto aún más favorable para la atracción de IED.

En palabras de Chudnovsky, Porta y López (1995:37-38):

–El ambicioso programa de reformas estructurales implementado por el gobierno argentino generó señales positivas para los inversores externos. En particular, el programa de privatizaciones ha sido un fuerte imán de atracción. A su vez, la liberalización comercial (...) facilita el uso de insumos importados a bajo costo y presenta un incentivo adicional para las

ET, al favorecer el comercio intra-firma y la especialización inter-filiales. El *shock* de estabilización producido a partir de abril de 1991 por el Plan de Convertibilidad impulsó un fuerte aumento de la demanda interna.”

El tercer factor que permitió la implementación de las reformas y la tolerancia al ajuste por parte del pueblo argentino, fue la emergencia de una democracia delegativa. En este tipo de democracia, la sociedad le asigna poderes extraordinarios a su líder y se desarrolla un gobierno con intensos componentes decisionistas, personalistas y anti-institucionalistas, con un claro debilitamiento de los partidos políticos y de los controles ejercidos por el poder legislativo sobre el Ejecutivo. De esta manera, la delegación otorgada por el pueblo al Presidente incluye el derecho y el deber de gestionar las desagradables medicinas que restaurarán la salud de la Nación (O'Donnell, 1994).

De tal forma, la evolución del sistema democrático argentino y las mismas características del sistema político nacional (híper-presidencialista) se fusionaron para dar lugar a una democracia delegativa en la Argentina. El gobierno de Menem siguió claramente esta línea de acción basada en la supremacía del Ejecutivo sobre la estructura institucional, como líder hegemónico de un electorado que lo condujo hasta allí para atender sus problemas y producir todos los cambios que el país requiriera. Por lo tanto, la Reforma del Estado y, en particular, toda la legislación e incentivos que favorecieron a la IED, se decidieron con holgada facilidad sin tener que ser expuestos a un escrutinio más generalizado. Todo lo cual abre una paradoja que se deriva de la creación de institucionalidad, a través de las leyes y decretos, por medio de la des-institucionalización de los mecanismos netamente republicanos.

En este contexto, también se debe recordar que el proceso desarrollado en la década de 1990 se dio de forma abrupta y que incluyó una alta cuota de improvisación y una muy limitada valoración de costos y beneficios, por lo que a mediados del decenio comenzaron a vislumbrarse los efectos de dicha espontaneidad. Con respecto a las privatizaciones, las consecuencias negativas se presentaron por la precariedad de un marco y entes regulatorios que supervisarán el desempeño de los nuevos propietarios y concesionarios, especialmente en aquellos casos donde se disfrutaba de monopolios o protección natural (Bouzas, 1993). Además, el agresivo proceso privatizador ha servido para atraer inversiones que de otra manera no se hubiesen canalizado pero este no ha

dado lugar a la transferencia de know how y sólo ha beneficiado y consolidado a un conjunto de grupos económicos nacionales. En referencia a la excesiva desregulación, ésta ha generado una retracción desordenada del sector público (Bouzas, 1993).

En términos de North (1995), la urgencia de la crisis, los intereses privados del Presidente y los de sus aliados empresariales, conspiraron contra la formación de un elemento fundamental en el proceso de creación de un marco institucional: las organizaciones. En otras palabras, no se establecieron agencias regulatorias de control sobre el mercado de las compañías privatizadas ni de generación de políticas de estímulo a la competencia. La Argentina de Menem vivió un cambio institucional, pero no de forma incremental: las leyes, decretos e incentivos que se generaron dieron lugar a una estructura de certidumbre para los inversores y capitales extranjeros pero, del mismo modo, atentaron contra la formación de los organismos regulatorios que provocan dicho cambio institucional incremental. Tal situación significa que las oportunidades generadas por la legislación no fueron verdaderamente aprovechadas a causa de la falta de agentes que, de forma efectiva, gestionaran el cambio.

Por lo tanto, una Argentina preocupada por los acontecimientos del día a día y desesperada por generar una transformación sin considerar cómo hacerlo ni a través de quién, conduce a pensar que la política económica ha estado plagada de oscilaciones pendulares y radicales, donde no existió un cambio incremental que permitiera realizar ajustes a mitad de camino en aras de crear o adaptar las instituciones y procedimientos.

De hecho, ya con la nueva Presidencia de Fernando De la Rúa, la estrategia gubernamental siguió siendo la misma, sosteniendo un programa económico y político que, en evidencia, debió haber sido modificado; mostrando una vez más la continuidad en el accionar de las tres administraciones, una netamente radical, otra puramente justicialista y la tercera proveniente de la necesidad de un nuevo cambio en el perfil político – representativo que terminó perpetuando el modelo neoliberal.

En estas circunstancias, con una profunda crisis financiera y política, en diciembre de 2001 la situación estalló con las consecuentes renunciadas de D. Cavallo y F. De la Rúa dando inicio así a un nuevo ciclo, donde los discursos exaltadores del

neoliberalismo y el ensalzamiento de sus instituciones comienzan a desvanecerse velozmente.

CAPÍTULO III

“Argentina se convirtió en uno de los principales destinos de las afluencias de capital extranjero hacia América Latina y el Caribe durante la década de 1990”

(CEPAL, 2002:58)

3.1. El Concepto de la Inversión Extranjera Directa

Antes de comenzar este capítulo es necesario hacer una breve aclaración para comprender qué se entiende por Inversión Extranjera Directa (IED). Esta se refiere a las transacciones financieras entre residentes y no residentes que constituyen la inversión financiera internacional. Existen diferentes tipos de transacciones y, para mantener un registro en la balanza de pagos, se las cataloga en cuatro categorías: inversión directa, inversión de cartera, otras inversiones y activos de reserva.

La inversión directa, aquella que representa mayor interés para este trabajo, es la categoría de inversión internacional que refleja el objetivo, por parte de una entidad residente de una economía (inversor directo), de obtener una participación duradera en una empresa residente de otra economía (empresa de inversión directa).

El concepto de participación duradera implica la existencia de una relación a largo plazo entre el inversor directo y la empresa, y un grado significativo de influencia del inversor en la dirección de la empresa. Estas características son las que establecen la diferencia entre la inversión directa y en cartera para las transacciones de participación de capital. A los fines prácticos, se acepta internacionalmente la tenencia de al menos el 10% del capital de la sociedad como un indicador de la relación de inversión directa. La inversión directa comprende no sólo la transacción inicial, que establece la relación entre el inversor y la empresa, sino también todas las transacciones que tengan lugar posteriormente entre ellos.

Las empresas de inversión directa son las filiales (el inversor extranjero es propietario de más del 50% de la misma), las asociadas (el inversor posee el 50% o

menos) y las sucursales (empresas no constituidas en sociedad de propiedad total del inversor extranjero), sobre las que el inversor no residente tiene participación directa o indirecta. La relación de la inversión directa se hace extensiva a las filiales de la empresa de IED y a las asociadas a la misma (DNCI, 2003).

a. Factores de atracción de IED

Existen diversos determinantes que influyen de manera inmediata en la atracción de IED. Dichos determinantes pueden clasificarse dentro de tres grandes grupos. Por un lado, se encuentran aquellos que se desprenden del contexto internacional y las ventajas que este propicia para la inversión. La estructura del mercado, la naturaleza de los competidores, los cambios tecnológicos, las normas internacionales, el comercio internacional, los avances tecnológicos, la propiedad intelectual, entre otros, son los factores que brinda el mercado internacional.

Otros factores de gran importancia, y que jugaron un papel destacado durante los años noventa, son las tasas de interés de los países desarrollados. Así, por ejemplo, cuando existe estabilidad en los mercados internacionales, se produce una baja en las tasas de interés de los países más avanzados, orientando a los flujos de capitales hacia nuevas actividades más rentables. Por el contrario, cuando la inestabilidad se apodera de la economía mundial, estos flujos se concentran en los mercados más seguros, produciendo una caída en la IED.

Por otro lado, existen factores que responden a los países receptores de estos capitales. Entre ellos se encuentran factores políticos, económicos y sociales que influyen de manera directa en la percepción de los inversionistas. Dentro de los aspectos más importantes, se encuentran:

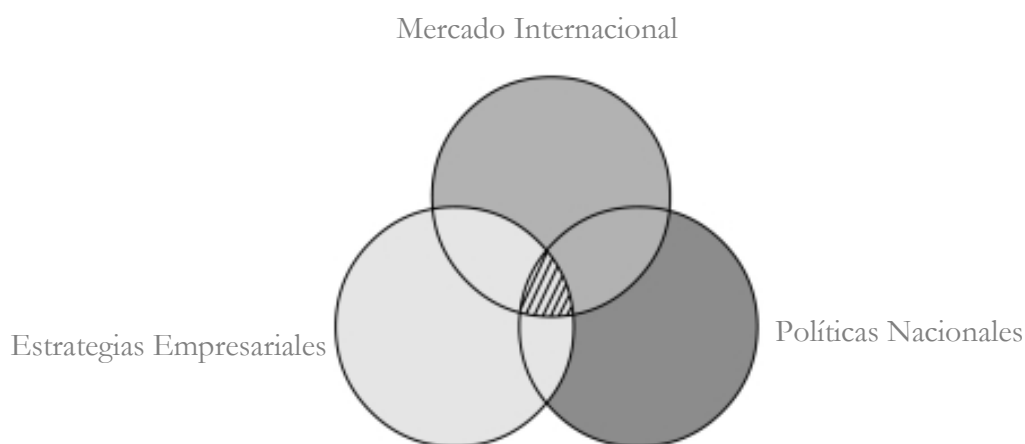
- la estabilidad económica, política y social del país receptor;
- la seguridad jurídica frente a las reglas de entrada y operación de empresas;
- la estructura y el funcionamiento de los mercados;
- los tratados internacionales relativos a inversión y comercio, y
- las políticas de privatizaciones, comerciales e impositivas.

Asimismo, se pueden hallar acciones destinadas al fomento de la IED, como:

- promociones a la inversión (publicidades, generación de grupos de negocios, servicios que faciliten la inversión);
- incentivos a la inversión;
- calidad de los servicios del país y
- el nivel cultural, entre otros.

Finalmente, los actores con mayor auge durante el proceso de la IED son las empresas transnacionales (ET) cuyas estrategias están orientadas a aprovechar las tendencias del mercado internacional y de las políticas nacionales. Estas estrategias están diseñadas para maximizar su sistema internacional de producción integrado.

De esta manera, la comprensión de la IED implica, necesariamente, un análisis de la situación de los sectores específicos respecto de las estrategias empresariales, en relación a su situación competitiva en el mercado internacional y a la naturaleza de las políticas nacionales en los países donde invierten. Con el objeto de comprender los factores involucrados en el proceso de inversión, se presenta un gráfico que permite comprender de manera visual la relación entre las ET, las políticas nacionales de los países destino de los flujos y las oportunidades que ofrece el mercado internacional. En este sentido, la intersección muestra cómo las estrategias de las grandes empresas inversionistas pretenden aprovechar las oportunidades del mercado internacional y de las políticas nacionales de los países receptores, para lograr un objetivo específico.



Fuente: La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 2001, CEPAL.

Al adentrarse al mundo de las ET, se hallan tres tipos de estrategias empresariales que apuntan a diferentes sectores.

Búsqueda de Mercados:

- Tamaño del mercado y renta per cápita.
- Tasa de crecimiento del mercado.
- Acceso a los mercados regionales y globales.
- Estructura de los mercados.

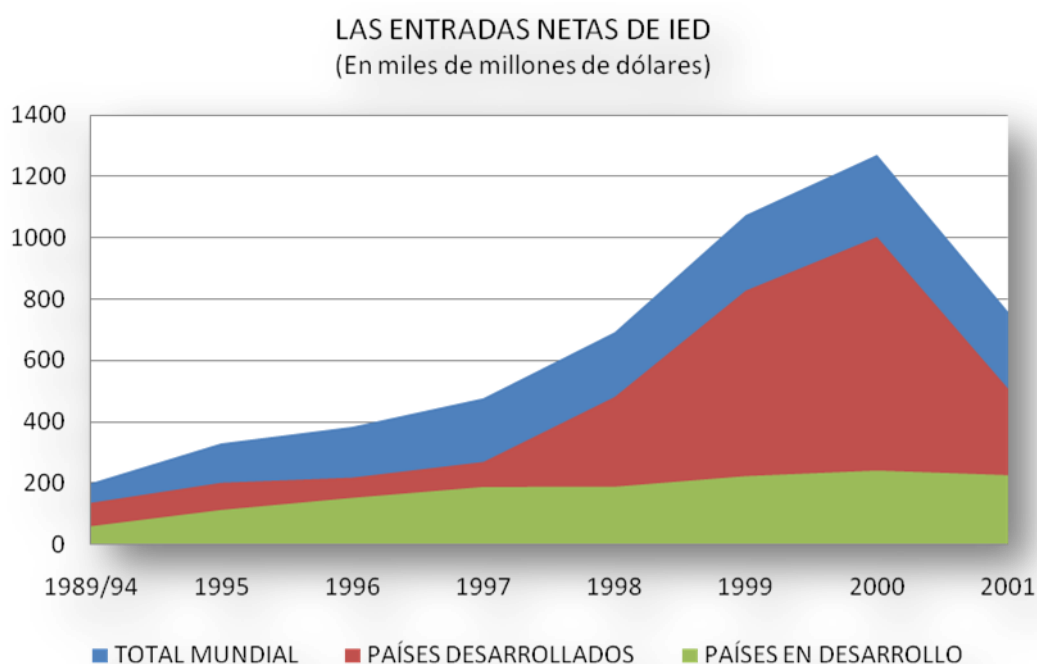
Búsqueda de recursos y activos:

- Materias primas.
- Mano de obra no calificada a bajo costo.
- Mano de obra calificada.
- Tecnología, innovación y otros activos producidos.
- Infraestructura física (puertos, rutas, energía, telecomunicaciones).
- Costos de los recursos antemencionados ajustados a la productividad.

Búsqueda de Eficiencia:

- Otros costos de producción como transporte, comunicación e intermediación.
- Formar parte de acuerdos regionales que conduzcan a conformar corporaciones regionales.

b. Contexto internacional



Fuente: La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 2001, CEPAL.

Los cambios operados en el escenario financiero internacional que comenzaron a percibirse desde 1990 no constituyeron un episodio coyuntural, como fue en el caso de los observados a fines de 1970. Dos han sido los factores que se combinaron para que la creciente oferta de capitales deviniera en un fenómeno más permanente. Por un lado, el fin de la estanflación en los países desarrollados: después de más de una década, la inflación cayó y con ella cayeron las tasas de interés nominales. Por otro lado, la realidad contribuyó al afianzamiento de instituciones financieras distintas a los bancos tradicionales, y cuya actividad se orientó a la búsqueda de altos rendimientos: fondos de pensión, fondos mutuales, compañías de seguros, fondos de dinero, etc. Estas instituciones debutaron explorando sistemáticamente las oportunidades de inversión en nuevos mercados, en particular en los países en desarrollo (Gerchunoff y Torre, 1996).

En el gráfico anterior se observa la distribución de las entradas de IED mundial, que muestra la tendencia global que tuvo lugar durante esos años. Allí se puede apreciar cómo se incrementaron los montos de IED y la explosión que se produjo a partir del segundo lustro. Además, se puede analizar la importante diferencia existente entre los países desarrollados y aquellos en desarrollo. Tres cuartas partes de los flujos mundiales de las inversiones de este tipo estuvieron dirigidos a países desarrollados, alcanzando un

pico máximo del 82% en el año 2000. El grueso de estos flujos se concentró en la tríada que componen Estados Unidos, Japón y la Unión Europea. Estas tres zonas del planeta ofrecen a los diversos inversores mayor seguridad jurídica, estabilidad política y económica, alta capacitación profesional y un mercado de alto poder adquisitivo (DNCI, 2003).

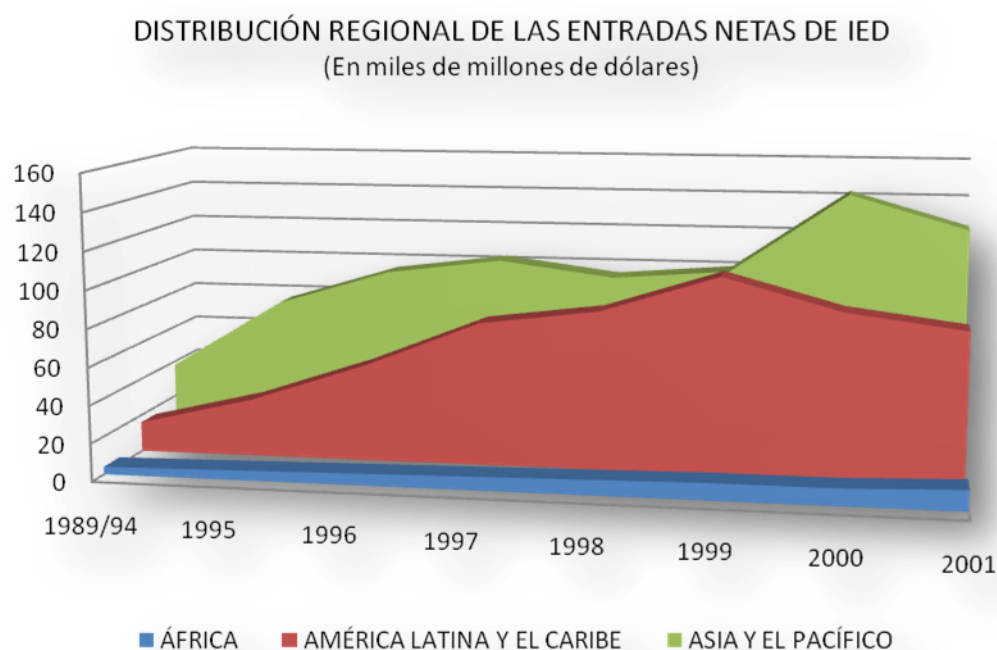
A pesar de esta concentración de IED, los países en desarrollo (PED) comenzaron a recibir más inversiones que años previos. A ellos se orientó el cuarto restante de los flujos, atraídos por el mayor potencial de crecimiento, grandes recursos naturales sin explotar o sub-explotados, mano de obra barata y altas tasas de rentabilidad. Entre los factores estructurales de atracción se encuentra la implementación de las reformas económicas como las mayores promotoras del cambio, especialmente la privatización de las grandes empresas estatales ligadas a sectores de energía y servicios básicos. A su vez, se suscitaron adquisiciones de grandes firmas nacionales por parte de las ET que, hacia fines de la década, generaron una proporción importante de los flujos de inversión.

Según la UNCTAD (2005:11), durante estos años ~~se~~ produjo una rápida expansión de las entradas de capital privado en los países en desarrollo y se multiplicó por siete el promedio de los años ochenta. Las inversiones de cartera y la inversión extranjera directa (IED) registraron el crecimiento más fuerte, representando más de dos tercios del total de entradas de capital privado. Sin embargo, buena parte del aumento representó una recuperación de la tendencia tras los años aciagos del decenio de los ochenta. Además, este capital se estaba concentrando cada vez más en un reducido grupo compuesto por unos 20 mercados emergentes que recibieron más del 90% del total de entradas de capital en los años noventa, frente al 50% que se recibía antes de que comenzara la crisis de la deuda”.

Debe tenerse en cuenta que la caída de las tasas internacionales ejerció un efecto sustitución, que influyó también en la observada reversión de los flujos de capital (Damill y otros, 1993). Ello implica que los activos financieros emitidos en los PED se tornaron más rentables, contribuyendo a detener la fuga de capitales. La menor tasa de interés hizo que aumentaran los rendimientos netos de las inversiones en activos productivos que, en conjunto con las mencionadas privatizaciones, incitaron a las ET a invertir en estos países.

Los flujos de IED hacia América Latina y el Caribe crecieron abruptamente, pasando de unos US\$ 7.400 millones en promedio en la década del ochenta, a poco más de US\$ 45.000 millones en los noventa (Kosacoff, López, Pedrazzoli, 2007). Esto marca un contexto internacional ciertamente distinto durante la década del noventa, en donde los flujos de capital pasaron a desempeñar un rol vital en la economía mundial. En esos años se acentuó el fenómeno de la globalización, lo que trajo aparejado cambios cualitativos en la lógica de despliegue de la IED.

A comienzos del nuevo milenio, se produce una baja en la tasa de crecimiento mundial, lo que redundaba en una menor inversión en general, en un descenso de la tasa de ganancia de las firmas y en la reducción de sus valores bursátiles, todo lo cual afecta la IED. Los ingresos en el año 2000, que rondaron los 25 mil millones de dólares, mostraron un marcado descenso con respecto al promedio anual del bienio 1999-2000, que fue de 43 mil millones (CEPAL, 2001).



Fuente: La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 2001, CEPAL.

Al analizar el comportamiento de la IED en los países en desarrollo, se denotó la preeminencia de la región asiática como la mayor receptora. Dentro la misma, se pudo distinguir la evolución de China y la del resto de los países. Asia se ha granjeado el primer lugar en la recepción de estos fondos por el dinamismo de las economías de los

tigres asiáticos, países que implementaron una importante liberalización de sus economías y que poseían una importante cantidad de mano de obra de bajo costo. Este contexto ofrecía un marco de ventajas comparativas para aquellas ET que producían manufacturas intensivas en mano de obra.

Si bien se produjo un corte en la tendencia ascendente a partir de 1997, explicada principalmente por la crisis que se generó en la zona⁸⁴, el flujo no se redujo de manera drástica debido a la IED que recibía la República Popular de China. Según diversos estudios, los flujos hacia el gigante asiático continuaron mostrando una tendencia creciente, representando el 72% de las inversiones foráneas a la región y un 32% del total de los flujos mundiales de IED a los PED durante los años 1992-2002. De este modo, mientras la primera mitad de los noventa en Asia estuvo caracterizada por el dinamismo de los flujos hacia los países de la ASEAN, la segunda mitad estuvo muy determinada por los flujos de IED a China (CEPAL, 2001).

América Latina, a pesar de quedar relegada a un segundo lugar en la recepción de IED dentro de los países en desarrollo, recibió un afluente de inversiones sin precedentes en su historia. Pasó de recibir un promedio de 16 mil millones de dólares en el quinquenio 1989/1994 a absorber 105 mil millones hacia 1999, es decir, se multiplicó más de 6 veces en menos de diez años (CEPAL, 2001). Este fuerte ingreso en concepto de IED se debe a una serie de acciones y políticas que se suscitaron en el continente. Un amplio proceso liberalizador se esparció por el mismo, dando lugar a un ingreso de divisas sin tantas trabas como en el pasado. Se privatizaron importantes empresas estatales, lo que se tradujo en un significativo disparador para otras inversiones y se produjo, a su vez, un significativo proceso de fusiones y adquisiciones.

Al respecto, la UNCTAD (2005:9) analiza los argumentos de la época y resalta que ~~la~~ liberalización financiera atraería capital extranjero en busca de un elevado rendimiento en países con escasez de capital, lo que les permitiría invertir más

⁸⁴ La crisis asiática tuvo su origen en Tailandia donde se generaron expectativas de devaluación monetaria, llevando a los inversionistas y al público a demandar divisas y a desprenderse de sus activos bursátiles en moneda local. A mediados de 1997, las reservas del Banco Central tailandés tocaron fondo y se determinó la flotación de la moneda, que sólo en el primer día se devaluó en 20% respecto al dólar. El colapso tailandés exacerbó las expectativas de devaluación monetaria en el sudeste asiático, donde también se observaron salidas masivas de capital, que llegaron al 11% del PIB anual agregado de Tailandia, Malasia, Corea del Sur, Indonesia y Filipinas.

de lo que ahorran. Una mayor cuantía de IED permitiría transferir tecnología y capacidades institucionales y estimularía la inversión interna.”

c. Las estrategias de las ET en América Latina

—Dos de las características principales de la globalización son la intensificación de la competencia internacional y su transnacionalización. Esta última implica que las ET se convierten en los agentes económicos más influyentes en el proceso de globalización porque, entre otras cosas, son dueñas de las tecnologías más dinámicas, poseen sistemas internacionales de producción cada vez más integrados y operan en múltiples mercados en forma simultánea. Por consiguiente, son estos actores los que están en condiciones de aprovechar la conjunción de factores propicios para la IED” (CEPAL, 2003b).

El aumento de la IED a la región durante los años noventa no sucedió de manera uniforme. Se pudieron evidenciar significativas diferencias en las estrategias, así como en las modalidades de inversión desarrolladas por las ET. La situación regional a este respecto durante los años noventa se puede representar esquemáticamente en el siguiente cuadro. En él, se señala la tipología de la IED en América Latina y el Caribe, que engloba la mayor parte de las operaciones de las ET en la región durante los noventa, y permite advertir una clara distinción en cuanto a las estrategias de las ET en América del Sur y en México y la Cuenca del Caribe.

Estrategia Corporativa	Búsqueda de Eficiencia	Búsqueda de materias primas	Búsqueda de acceso a los mercados (nacional o subregional)
Sector Primario		Petróleo/gas: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela Minerales: Chile, Argentina y Perú	
Sector Manufacturas	Automotriz: México Electrónica: México y Cuenca del Caribe Confecciones: México y		Automotriz: Argentina y Brasil Agroindustria, alimentos y bebidas: Argentina, Brasil y México Química: Brasil Cemento: Colombia, Rep. Dominicana y Venezuela

Cuenca del Caribe	
Sector Servicios	Financieros: Brasil, México, Chile, Argentina, Venezuela, Colombia y Perú Telecomunicaciones: Brasil, Argentina, Chile y Perú Energía eléctrica: Colombia, Chile, Brasil, Argentina y Centroamérica Distribución de gas natural: Argentina, Brasil, Chile y Colombia Comercio minorista: Brasil, Argentina, México y Chile

Fuente: La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 2002, CEPAL.

En el mismo, se puede observar la coexistencia de dos estrategias a lo largo de la década en el sector manufacturero. Por un lado, se produjo una estrategia novedosa para América Latina, que se focalizó en México y la Cuenca del Caribe. Ella se basó en la búsqueda de eficiencia, apuntando a generar competitividad internacional en industrias dinámicas como la automovilística, la electrónica o las confecciones.

Por otro lado, la segunda estrategia seguida por algunas ET se dirigió a profundizar los patrones de inversión tradicionales. Se implementó principalmente en países grandes y medianos de Sudamérica, e involucró inversiones para reestructurar y modernizar unidades productivas orientadas a los mercados locales y a los sub-regionales ampliados. Además de hacer uso de la capacidad ociosa en dichas áreas, la estrategia de búsqueda de mercados se fortaleció a partir de los procesos de integración regional que se llevaron a cabo durante esos años. Esta es una de las principales razones que incitaron a inversores externos a desarrollar actividades en la región.

En lo que respecta al sector primario y aprovechando las ventajas comparativas tradicionales, la IED se concentró en países ricos en recursos mineros y de hidrocarburos. El fuerte aumento de los montos invertidos en la última década del siglo XX en este sector fue un reflejo directo de los procesos de liberalización del comercio internacional, de apertura de las industrias extractivas de recursos naturales a los capitales extranjeros en países como Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile o

Venezuela, y del clima político más favorable a la IED. Un claro contraste es el caso de México, país que mantiene hasta la actualidad sus abundantes recursos de hidrocarburos cerrados a la IED.

Finalmente, las inversiones en el sector terciario abarcaron prácticamente a toda la región y se produjeron a un ritmo definido, en gran medida, por las políticas de privatización y liberalización en distintos países. La estrategia fundamental de las ET en este sector fue adquirir y modernizar infraestructura instalada para participar en la expansión de los mercados regionales, y alcanzar peso regional y global para competir con otras ET.

3.2. La Inversión Extranjera Directa en Argentina

Al estudiar la economía argentina, se puede apreciar que ha atravesado diversas etapas claramente diferenciadas entre sí. Desde su incorporación al mercado mundial, Argentina se consolidó como una nación agro-exportadora. Es aquí donde podemos encontrar el origen de la IED en el país, con el ingreso de divisas destinadas a fortalecer el modelo, orientadas hacia el tendido de líneas ferroviarias, la instalación de frigoríficos y distintos servicios públicos.

La afluencia de capitales estaba dirigida a apuntalar la estructura económica necesaria para la producción y exportación. El origen de las inversiones estaba casi monopolizado por capitales británicos, principales destinatarios de las exportaciones argentinas. Otros capitales europeos estuvieron dirigidos a servicios públicos y, aquellos de origen norteamericano se concentraron en los frigoríficos hacia los años veinte. La crisis mundial de finales de esa década dio por finalizado el modelo agro-exportador. Es a partir de este momento en que comienza una nueva etapa en la vida económica del país, dando paso al comienzo del proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

Consecuencia de la crisis, el flujo de capitales se contrajo enormemente. En Argentina, la participación del capital extranjero se redujo a su mínima expresión. Con la llegada del presidente Perón, se nacionalizaron los servicios públicos y se implantaron una serie de políticas proteccionistas, que tuvieron como corolario el alejamiento de los inversionistas extranjeros. No obstante, a principios de los años 50, el gobierno comprendió la importancia de las inversiones externas como fuente de recursos para fomentar actividades y comenzó a reglamentar su ingreso.

Con la Ley 14.222, sancionada en 1953, se estableció por primera vez un estatus legal definido para las inversiones de capital extranjero. A su vez, junto con el Decreto Reglamentario 19.111/53, se reducían las limitaciones vigentes y se establecía un tratamiento del capital extranjero similar al de los capitales nacionales. Sin embargo, mantenía ciertas restricciones a la repatriación de capitales y un límite para las remesas de utilidades. No obstante estas concesiones, para el año 1955, el capital extranjero

representaba el 5% del capital total, luego de alcanzar máximos históricos de 48% a principios de siglo (CEPAL, 2002).

Tras el derrocamiento de Perón a manos de la Revolución Libertadora, el país sufrió un nuevo giro en lo que respecta a la recepción de capitales foráneos. Estos cambios sustanciales se produjeron con la llegada a la presidencia en 1958 de Arturo Frondizi. Éste sancionó la Ley 14.780 que implicó una derogación de las cláusulas restrictivas sobre remisión de utilidades y repatriación de capitales. Entre 1958 y 1964 el ingreso en concepto de IED fue de 536 millones de dólares, de los cuales Estados Unidos representaba una importante proporción, 58.5%. La misma fuente señala que hacia 1961, el grueso de las inversiones extranjeras se había concentrado en la industria química, con un 35.84% del total de los fondos invertidos, y un 22.46% en la industria automotriz (Escudé y Cisneros, 2000).

Entre 1966 y 1969, tuvo lugar un nuevo flujo de capitales, pero éste estuvo dirigido principalmente a la compra de empresas locales y a la ampliación de la capacidad instalada. Por consiguiente, durante esa década se acentuó la presencia del capital foráneo en la economía argentina, haciendo que la participación de las empresas extranjeras en las ventas industriales del país se acrecentara. En los años setenta, la inestabilidad del país trajo aparejado una fuerte contracción de los flujos de IED. La victoria del peronismo y la vuelta del líder al país trajeron consigo una nueva legislación restrictiva para el capital extranjero. Con posterioridad al golpe militar de 1976 y al giro en la política económica, la IED comienza a experimentar cambios importantes.

Durante la década de los años ochenta, la mayor parte de las inversiones se produjeron en el marco de dos políticas impulsadas por el gobierno para atraer mayores flujos, como lo fueron la capitalización de la deuda y la promoción industrial. A pesar de los intentos gubernamentales, las cantidades ingresadas al país fueron muy reducidas. A lo largo del primer lustro, las IED aparecen vinculadas a programas de promoción industrial que tuvieron un impacto destacado en la localización de actividades productivas.

En la segunda mitad de los años ochenta, la mayor parte de los flujos de IED se materializaron por medio de mecanismos de capitalización de la deuda externa. Este

proceso fue puesto en práctica por distintos Estados latinoamericanos, que simultáneamente fomentaban la liberalización de las condiciones para el ingreso de fondos externos. Entre fines de 1984 y 1989, la casi totalidad de la deuda capitalizada correspondió a proyectos industriales patrocinados por ET que ya se encontraban radicadas en el país. De esta forma, las operaciones de conversión de deuda externa en inversión registraban un alto grado de concentración en términos de firmas, sectores (alimentos, automotriz y químico) y actividades orientadas a la exportación (CEPAL, 2002).

—Estas medidas se inscriben dentro de los mecanismos de subsidios estatales para la atracción de capitales. Se pensaba que las oportunidades de inversión [...] plantearían la posibilidad de que un aumento de la inversión extranjera que conduciría a un aumento de la inversión total, nacional e internacional” (Fuentes, 1992:65). Sin embargo, las privatizaciones que tuvieron lugar en los años posteriores, fueron las que demostraron que sirvieron como verdaderos imanes para las IED.

P. Gerchunoff reflexionaba acerca de lo anterior del siguiente modo: *“las privatizaciones se venían buscando desde mediados de la década de los ochenta. Alfonsín, los últimos dos años de su gobierno, había intentado, a pesar de la oposición justicialista, transferir a entes privados el 40% de ENTEL y de Aerolíneas Argentinas. (...) así las iniciativas truncadas del gobierno radical se convirtieron en la pista de despegue de la posterior gestión”* (P. Gerchunoff, entrevista por correo electrónico, 26/06/2009).

A finales de esta década, Argentina experimentó una profunda crisis económica, caracterizada por alta inflación y desequilibrios externos. Finalmente, en los siguientes años, se produjo una tercera etapa en la economía del país. Los cambios en las condiciones internacionales y en la política económica adoptada por el gobierno del nuevo presidente electo, generaron una importante afluencia de IED hacia la Argentina. Ésta se produjo en condiciones muy diferentes a las anteriores, entre las que se destaca el libre acceso del capital extranjero a la totalidad de las actividades económicas, incluidos los servicios públicos y las actividades extractivas (CEPAL, 2002).

a. La década de los años noventa

“En aquel momento, la política a seguir con el capital extranjero era clara: había que atraerlo, había que darle las facilidades que tenía el capital nacional. No podíamos ni siquiera pensar en sentar las bases de un modelo de desarrollo o si se quiere de país, sino lográbamos seducir a los capitales externos. Recuerdo una entrevista que me hicieron Mariano Grondona y Bernardo Neustadt al poco tiempo de ser electo, en el cual tocamos estos temas. Yo anticipé lo que sería mi política entorno al capital extranjero y hablé de lo que se necesitaba para seducirlo. Lo cual, claramente, era dar estabilidad al país, darle estabilidad económica y estabilidad política. (...) Había que hacer un país creíble y también confiable” (Menem, entrevista personal, 05/10/2009).

A finales de los años ochenta, Argentina emprendió un amplio plan de reformas económicas que se destacó en América Latina por su alcance y profundidad. Para ello, fueron necesarios una serie de cambios en el ámbito político, que le permitieron al Poder Ejecutivo un amplio margen de maniobra para la implementación de las reformas.

La política de cambio estructural comenzó a perfilarse con la aprobación por parte del Congreso Nacional de dos importantes piezas de legislación, como lo fueron la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica, analizadas en el capítulo anterior.

—Entre sus principales disposiciones, la primera de las leyes mencionadas estableció la intervención de las empresas públicas; la situación de emergencia de los servicios públicos; los criterios que sustentarían las transferencias de los activos estatales (venta o concesión), con la posibilidad de capitalización de títulos de la deuda externa -recomponiendo la relación con la banca acreedora- y de presencia patrimonial de proveedores locales y grandes grupos empresarios, así como los márgenes de libertad del Poder Ejecutivo para determinar las áreas a privatizar y los límites temporales para el traspaso al sector privado (...).

Por su parte, la segunda ley dispuso la eliminación de una amplia gama de subsidios, reintegros impositivos y transferencias que tenían por destinatarios fundamentales a los grandes grupos económicos locales, (...)” (Azpiazu y Schorr, 2010:141).

Como si ello fuera poco, el órgano legislativo nacional amplió las potestades del presidente a partir de la obtención de una mayoría automática en el máximo Tribunal de Justicia, como se ya se mencionó. De esta manera, se concentraron en el Ejecutivo nacional las facultades para reformar el Estado, sin hallar limitaciones institucionales en su camino.

En lo que respecta a la IED como actividad económica, se sancionó en 1993 la Ley Nacional 21.382 de Inversiones Extranjeras. Ella les otorgó un marco legal más preciso a los inversores foráneos, le otorgó el mismo trato que a los capitales nacionales y les permitió repatriar sus utilidades sin limitación alguna.

Dentro de ese proceso de transformaciones, la CEPAL determinó dos elementos centrales para la atracción de IED: la fijación del tipo de cambio como mecanismo de control de la inflación y, la reducción del sector público mediante la masiva privatización de activos estatales.

A fines de marzo de 1991, el gobierno nacional anunció una nueva política ortodoxa de estabilización que iba más allá de las medidas implementadas hasta entonces. Ésta se basaba en la plena convertibilidad de la moneda a un tipo de cambio fijo, pero esta vez estaría establecido por ley y contaría con un respaldo total de la base monetaria en divisas. Este plan tuvo un éxito central en cuanto a la estabilización de precios y representó una notable mejoría en la economía del país. De este modo, las expectativas optimistas y la actitud internacional favorable provocaron un impresionante ingreso de capitales privados y un veloz proceso de remoniteización (Damill y otros, 1993).

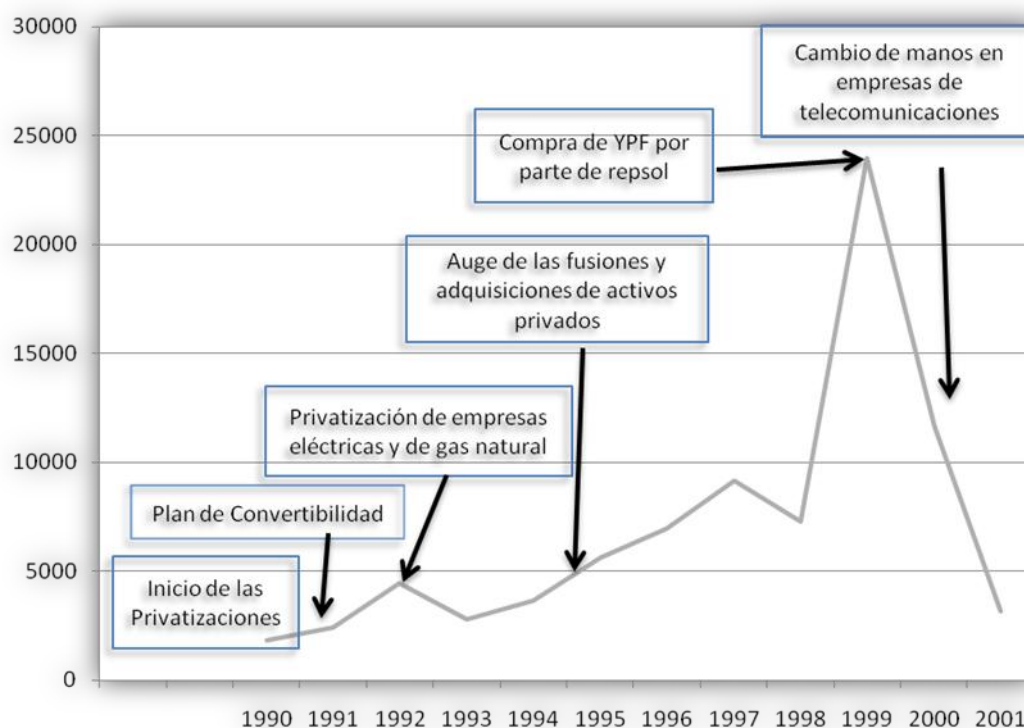
En lo que respecta a las privatizaciones, Roberto Bouzas (1993:58) sostiene que ~~la~~ experiencia de la Argentina en materia de privatizaciones de empresas públicas no tiene precedentes internacionales por su extensión y rapidez. [...] El agresivo programa de privatizaciones tuvo como objetivos inmediatos reducir las erogaciones del sector público y mejorar su flujo de caja, además de reducir el endeudamiento externo e interno a través del canje de títulos de la deuda por participaciones en la propiedad de las empresas privatizadas”.

Estas medidas -la fijación del tipo de cambio y las privatizaciones- fueron de vital importancia para la recepción de un importante caudal de IED. A ello debe agregarse un tercer factor de significativa relevancia como lo fue el proceso de integración regional, que se concretó con la creación del Mercosur, transformándose en un factor de atracción para muchas ET.

La IED representó una parte muy importante del financiamiento externo que recibió la economía argentina durante esta década. El contexto internacional favorable y las reformas realizadas por el gobierno sustentaron la fuerte corriente de financiamiento. Las ET fueron actores destacados en este proceso, incrementando su participación e importancia en la economía local.

Ingresos de IED en Argentina 1990-2001

(En millones de dólares)



Fuente: La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 2001, CEPAL.

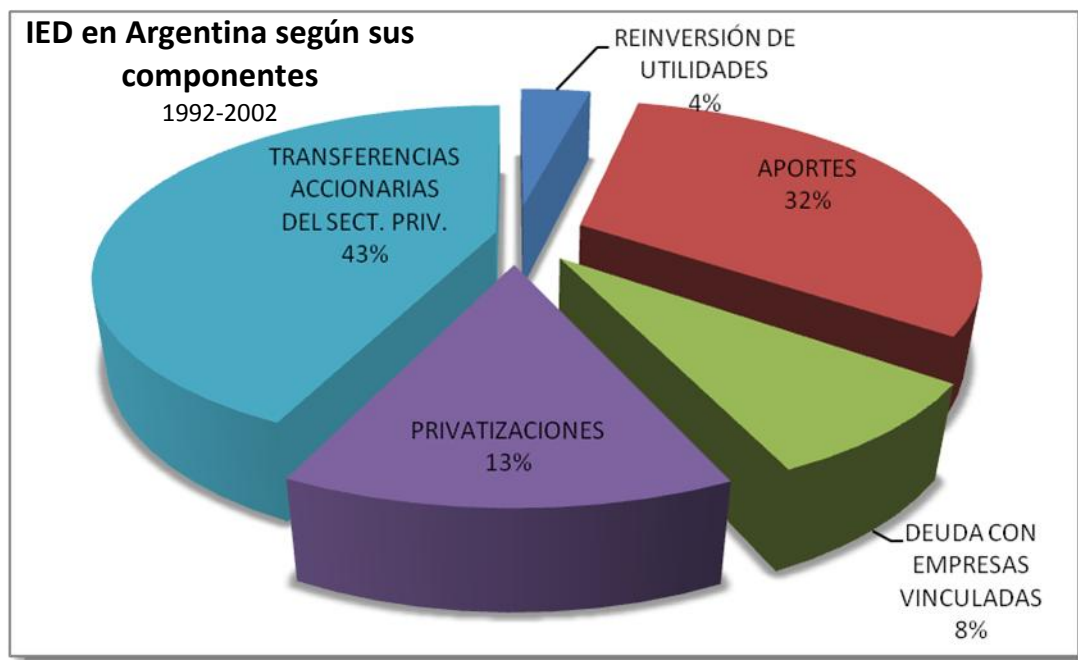
“Argentina se convirtió en uno de los principales destinos de las afluencias de capital extranjero hacia América Latina y el Caribe durante la década de 1990”, sostiene la CEPAL (2001:36). Entre los argumentos que esgrime la Comisión como

factores de atracción, se encuentran una serie de políticas implementadas por el gobierno nacional, a saber:

- La estabilidad de precios;
- La privatización de empresas públicas;
- La liberalización económica y financiera;
- Eliminación de restricciones al capital extranjero;
- La desregulación de los mercados;
- La integración en el Mercosur; y
- Algunos incentivos explícitos que reforzaron las ventajas de localización.

El acervo de IED aumentó de 11.524 millones de dólares a 75.998 millones entre 1990 y 2001. De este modo, la inversión foránea sumó entre 65.000 millones y 100.000 millones durante el mismo período (CEPAL, 2001). Al comenzar un análisis más profundo de las transacciones internacionales realizadas, se puede apreciar que las mismas no fueron constantes y tampoco se concentraron en una sola actividad.

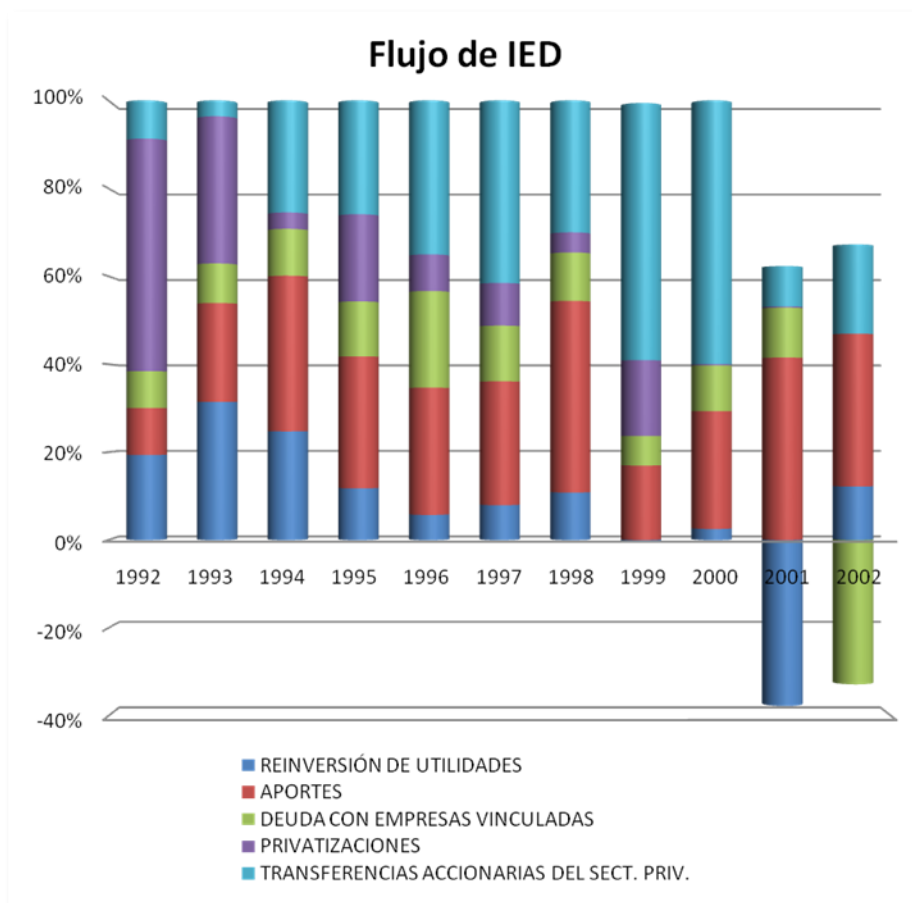
Entre los años 1992 y 1995, se evidenció una tendencia creciente de IED con un promedio anual de 4.000 millones de dólares. Dicha tendencia positiva se duplicó entre los años 1996 y 1998, obteniendo una media anual de 8.000 millones. Finalmente, se produjo un pico de casi 24.000 millones que estuvo explicado por la venta de YPF. Desde ese año, es posible observar un cambio de tendencia y una fuerte reducción de las inversiones, cerrando el año 2002 con flujos por 775 millones de dólares.



Fuente: La Inversión Extranjera en Argentina 1992-2002, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales. Tabla 3.

Los componentes más importantes de IED para el período 1992/2002 fueron las transferencias accionarias del sector privado, que aportaron 43% de los ingresos totales. Si a ellas se adicionan los montos destinados a las privatizaciones, que en conjunto aportaron casi el 14%, se puede afirmar que el cambio accionario de las empresas del país representó más del 66% de la IED. Este dato no es menor, puesto que indica que dos tercios de las inversiones realizadas en el país se destinaron a empresas ya constituidas, ya sea en manos de privados o del Estado. Sin embargo, sus participaciones no fueron invariables a lo largo de la década.

Las transferencias accionarias constituyen el traspaso de la participación en una empresa residente de un inversor residente a un no residente, según lo entiende la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales de Argentina. Según el consenso internacional, es importante destacar que una transferencia superior al 10% de las empresas representa una inversión directa y no una inversión en cartera, puesto que manifiesta una relación duradera con la economía receptora.



Fuente: La Inversión Extranjera en Argentina 1992-2002, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales. Tabla 3.

En la primera etapa de expansión, los flujos estuvieron impulsados por el proceso de privatizaciones encarado por el Sector Público Nacional y Provincial y por concesiones al sector privado. Entre los años 1990 y 1993, más del 40% de los ingresos totales de IED correspondieron a este tipo de operaciones, con un pico máximo de casi un 53% de los ingresos totales en el año 1992. Entre las principales operaciones que se realizaron en este período, se encuentran las detalladas a continuación.

En 1990 se transfirieron a manos privadas canales de televisión, empresas petroquímicas, un ramal ferroviario, la empresa nacional de telecomunicaciones, la empresa estatal aérea, algunas áreas petroleras y se entregaron en concesión las rutas de mayor tránsito para ser explotadas por peaje. En 1991 se continuó con la enajenación de reservas petroleras. Durante 1992 se privatizaron empresas siderúrgicas, empresas de generación y distribución de electricidad, la empresa de aguas y servicios de aguas residuales, la empresa nacional de gas, otros ramales ferroviarios, los subterráneos de Buenos Aires y nuevas áreas petroleras. En 1993 se privatizó la petrolera estatal, se entregaron en concesión los accesos a la ciudad de Buenos Aires para ser explotados por

peajes y se continuó con la privatización de centrales eléctricas (Gerchunoff y Canovas, 1995).

Este extenso programa de privatización de activos estatales continuó a lo largo de la década y acentuó las características del modelo del Estado mínimo. Sin embargo, su participación en la IED se irá reduciendo, pasando a representar el 13% del total ingresado en concepto de IED.

Estas empresas estatales incluidas en la Ley 23.696 de Reforma del Estado, contaban con grandes incentivos naturales que las convertían en tentadoras ofertas para los inversionistas. A ello, se debían sumar las ventajas y las garantías otorgadas por el mismo gobierno al momento de su privatización. En palabras de F. Porta⁸⁵, *“existían diversos estímulos a la inversión de capitales en forma de privatizaciones. Existía la asignación de monopolios geográficos para las empresas, claros mercados cautivos, la posibilidad de transferencia de las empresas sin su pasivo, del que, por supuesto, se hacía cargo el Estado, y también en diversos casos se pactaba la fijación de tarifas. Todo esto garantizaba una alta rentabilidad y constituía un ambiente muy amistoso para la inversión extranjera”* (F. Porta, entrevista telefónica, 11/07/2009).

Un aspecto novedoso del proceso privatizador argentino fue la modalidad de asociación tripartita entre ET, Bancos Extranjeros y grupos económicos locales. Esta asociación tuvo como objeto maximizar sus oportunidades de adjudicarse los procesos de privatización. Se trataba de asociaciones que producían una importante sinergia a partir de la combinación de la idoneidad para el desarrollo de los negocios por parte de las empresas trasnacionales; el conocimiento del mercado y la capacidad de negociación local por parte de los grupos locales; y el aporte financiero a cargo de los bancos extranjeros. Este aporte se produjo por medio de un proceso de capitalización de los

⁸⁵ Fernando Porta es Licenciado en Economía Política (UBA, 1970), y actualmente Investigador Principal de –REDES - Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior”, Profesor de las Universidades Nacionales de Buenos Aires y de General Sarmiento y de la Universidad Di Tella y Consultor de la CEPAL y otros Organismos Internacionales. Especializado en temas de Economía Internacional y Economía Industrial, ha publicado libros y artículos sobre Integración Económica, Mercosur, Reestructuración Industrial y Estrategias de Empresas Transnacionales.

títulos de deuda que inició a finales de la década del ochenta y que tuvo por objeto la atracción de IED.

Empero estas ventajas, dichos consorcios fueron promovidos por el gobierno nacional y se desprendían de los objetivos generales del programa de privatizaciones. De esta manera, se buscaba estimular la repatriación de capitales argentinos en el exterior. Por otro lado, las autoridades nacionales suponían que la presencia de inversores extranjeros en las privatizaciones contribuiría a reducir la prima riesgo-país. Asimismo, *“los bancos acreedores veían la participación de empresas extranjeras en los consorcios como una forma para reducir la prima riesgo – empresa de los nuevos emprendimientos”* (F. Porta, entrevista telefónica, 11/07/2009). Con los años, estas asociaciones tendieron a desaparecer en la medida en que los grupos económicos y los bancos fueron vendiendo sus acciones a favor de sus socios, sobre todo las ET.

Los nuevos propietarios introdujeron importantes cambios de gestión en las empresas de servicios públicos. De ese modo, se aplicaron modernas técnicas organizativas, se incorporaron masivamente equipos y rutinas de informatización y modernos sistemas administrativos con el objetivo de maximizar ingresos y reducir los costos. Lo que se logró con estas reformas fue incrementar los niveles de productividad por persona ocupada, sumado a la reducción inicial de personal, mejorando la calidad en los servicios.

Luego de la venta parcial de la petrolera estatal YPF, las privatizaciones cedieron su lugar como principal componente de la IED a las fusiones y adquisiciones de empresas privadas. El amplio proceso liberalizador que tuvo lugar en el país permitió que estas actividades le otorgaran a éste una importante cantidad de fondos. Estos flujos comenzaron a ingresar a partir de 1993 y se convirtieron en el componente más estable de la IED.

Tales flujos de divisas se contabilizan en la economía como aportes de capital y responden a las diversas motivaciones que tienen los inversionistas al realizar un aporte a la filial de IED. Su objetivo puede estar vinculado a un período de ampliación de la firma en el que la empresa utiliza los fondos para incrementar su capacidad instalada, para afrontar pérdidas recurrentes o para comprar otra compañía residente.

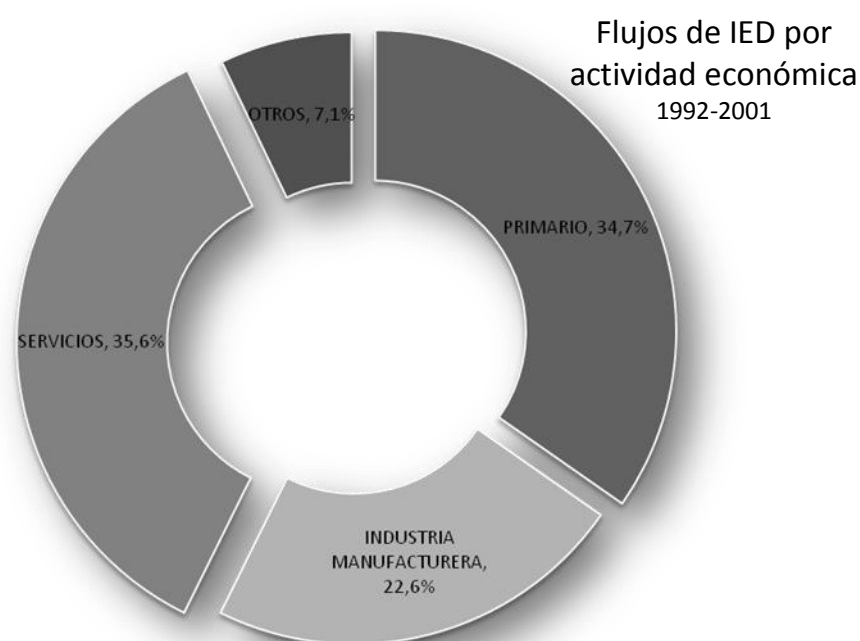
En la Argentina, dichas motivaciones fueron cambiando a lo largo de la década, a medida que las empresas tuvieron mayores pérdidas y menores incentivos para realizar nuevas inversiones. Los aportes para sostener la estructura patrimonial de las empresas en dificultades se incrementaron de manera constante, pasando del 40% entre 1996 y 1998, al 80% en el año 2002. Por el contrario, los aportes para comprar otras empresas locales o para financiar nuevos proyectos de inversión fueron perdiendo importancia y decreciendo del 40% entre los años 1996 y 2000, a menos del 15% entre los años 2001 y 2002 (DNCI, 2003). En efecto, durante el período en estudio, más del 55% de la IED que ingresó al país correspondió a transferencias de propiedad de activos existentes y no de inversiones destinadas a nuevos proyectos (*greenfield*)⁸⁶.

En lo que respecta a la reinversión de utilidades, ésta manifestó una tendencia positiva durante la década hasta 1998, año en que alcanzó su pico máximo de 788 millones de dólares. Estos fondos surgen de la diferencia entre la renta y las utilidades giradas al exterior. En 1999, este componente presentó un porcentaje negativo, lo que significa que toda la renta obtenida en el país fue girada al exterior.

Un dato importante a tener en cuenta es que una significativa parte de las inversiones realizadas por el capital extranjero se financiaron mediante el endeudamiento externo, especialmente por medio de la colocación de obligaciones negociables y de otros instrumentos financieros en los mercados internacionales de capitales. Haciendo uso de la liquidez de estos mercados y el creciente interés por parte de los inversionistas institucionales para diversificar sus carteras hacia mercados emergentes más rentables, compañías privatizadas o de capital extranjero optaron por la colocación de acciones y bonos en el exterior. Esta estrategia de financiamiento llevó a que, entre 1992 y 1998, el sector no financiero se endeudara en más de 35.000 millones de dólares. De ese monto, tres cuartas partes corresponden a inversores extranjeros. Sectores como las telecomunicaciones, hidrocarburos, minería, electricidad, distribución de gas y agua potable utilizaron este mecanismo.

⁸⁶ Se denomina inversiones *greenfield* a la apertura de nuevas unidades productivas, tales como plantas fabriles, comercios o gasoductos.

El Ministerio de Economía utiliza la denominación de Inversión de Firmas Extranjeras (IFE) para aproximarse al monto total de inversiones correspondientes a no residentes. De los 88.717 millones de dólares de IFE ingresados entre 1990 y 1998, se estima que 72.317 millones de dólares, es decir, el 81.5% del total, se financiaron mediante ingresos de capitales del exterior. Mientras que los 16.400 millones restantes (18.5%) correspondieron a financiamiento local y de otras fuentes no determinadas (CEPAL, 2001: 67). De estas inversiones foráneas, dos tercios de ellas corresponden a ampliaciones, mientras que sólo un tercio, al establecimiento de nuevas instalaciones.



Fuente: La Inversión Extranjera en Argentina 1992-2002, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales. Tabla 4.

El análisis de los flujos de IED por actividad económica permite una comprensión más acabada de la dinámica de los mismos. A partir del gráfico anterior se observa que la participación de las inversiones estuvo concentrada de manera similar entre el sector primario y el sector de servicios. Sin embargo, el sector primario (exceptuando el año 1999) presenta el promedio de inversión más bajo con respecto al sector industrial y al de servicios, con un total de 1.040 millones de dólares anuales. Lo cual permite comprender que la operación realizada en 1999 fue realizada por un importante monto, lo que influyó no sólo en el porcentaje total de las inversiones del sector primario, sino que, a su vez, transformó a ese año en el mayor receptor de IED.

En lo que respecta al sector secundario o manufacturero, que recibió menos de un cuarto de las inversiones durante el período 1992-2000, no se presentan grandes

temas que afecten de manera decisiva la tendencia del sector. Sin embargo, dos grandes actividades receptores de estos fondos son las productoras de alimentos, bebidas y tabaco y el sector químico, caucho y plásticos. El primero de ellos ha sido una tradicional área para las inversiones en Argentina, acogiendo el 7.1% de las inversiones. La segunda, en cambio, ha sido un mercado desarrollado históricamente por capitales foráneos, los cuales representaron un 6.5% durante estos años.

Es necesario destacar el fenómeno que vivió la industria automotriz a lo largo de la década. Si bien su participación en la IED fue sólo de un 4.2%, ella se debió a el proceso de integración regional que fomentó el país a partir de la creación del Mercosur. La búsqueda de mercados por parte de las ET se vio fomentada a partir de este hecho, lo que generó un nuevo despegue de la actividad en el país.

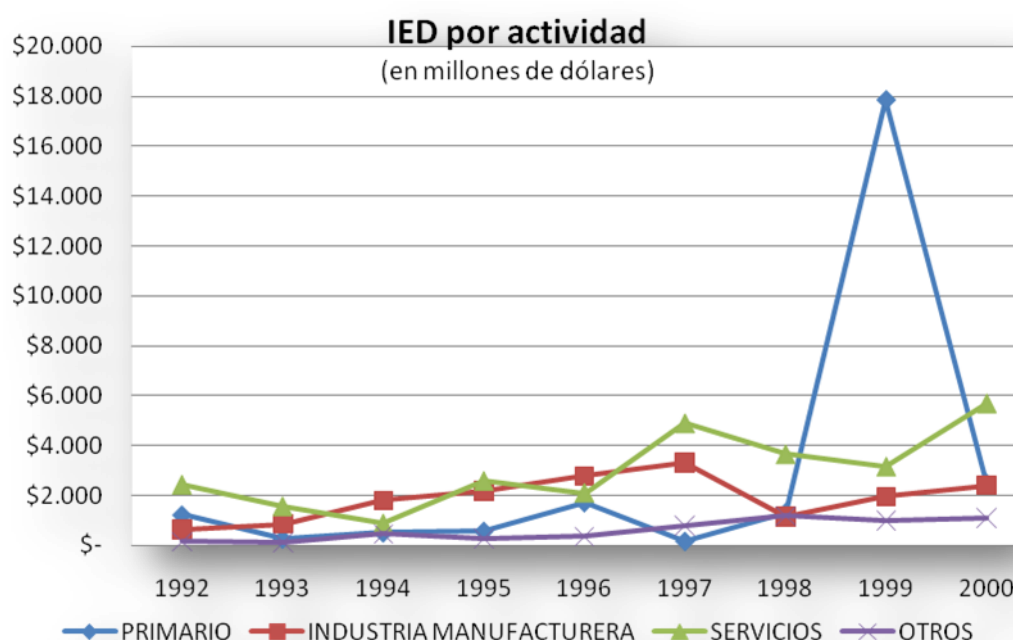
Por último, el sector servicios fue la actividad que mayor flujo de IED recibió a lo largo de la década. Al analizar su composición, se encuentran tres grandes áreas. En principio, los servicios públicos (electricidad, agua y gas) fueron los receptores del 11.8% de las inversiones. La mayoría de ellos fueron a partir de las privatizaciones de los mismos.

Por su parte, el sector bancario absorbió el 11.1% de los fondos extranjeros. Ello fue posible a partir del intenso proceso liberalizador que tuvo lugar durante esos años. La región aplicó políticas que fomentaban la apertura financiera y se inscribía así en una tendencia de escala mundial. Argentina fue más allá que sus pares latinoamericanos y realizó una apertura financiera total, transformándose, según Freitas y Prates (2000), en un pilar central del programa de estabilización monetaria del gobierno de turno.

La Convertibilidad, con el objeto de detener la hiperinflación y revertir la desmonetización, se basó en la legalización del dólar. Esto implicó la liberalización total del mercado de cambios y la total libertad de movimientos de capital entre el país y el exterior. Se desreglamentó el mercado de capitales, lo cual eliminó el impuesto sobre las operaciones bursátiles. En último lugar, pero no por ello menos importante, se estableció la nueva carta orgánica del Banco Central como parte de la reforma monetaria y se estipuló la total independencia del banco, limitándose fuertemente su capacidad para financiar al gobierno y para actuar como prestamista de última instancia.

Todas estas medidas implicaron un intenso proceso privatizador, que llevó a que los principales bancos en el país estuviesen bajo el control de no residentes y a que los tres mayores bancos privados hayan ampliado sus cuotas de mercado constantemente (Penido de Freitas y Magalhaes Prates, 2000). Consecuentemente, se produjo una concentración del sistema bancario puesto que se evidenció una reducción en el número de instituciones, bajando de 205 en 1994 a 138 en 1997.

Finalmente, las telecomunicaciones y transporte representaron el 8.7%.⁸⁷ Los montos no fueron estables a lo largo de los años. Todo esto fue posible gracias a las medidas implementadas en Argentina, no sólo por la eliminación de las restricciones al capital extranjero, sino también a partir de la liberalización comercial y financiera y la desregulación de diversos mercados.



Fuente: La Inversión Extranjera en Argentina 1992-2002, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales. Tabla 4.

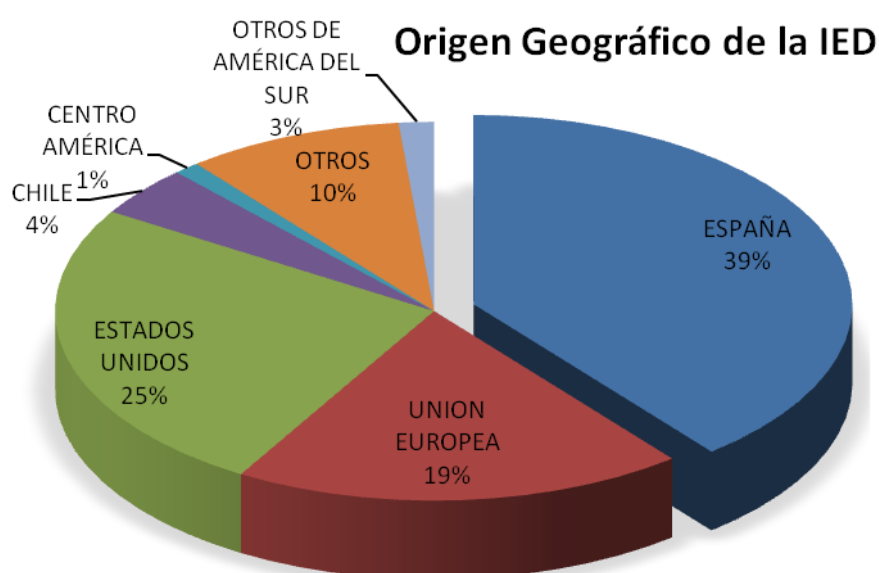
A comienzos de los años noventa, los servicios públicos fueron los sectores más atractivos para el capital extranjero, siempre bajo el marco del proceso de privatizaciones. Hacia mediados de la década, la industria manufacturera se transformó en la destinataria de significativos montos de IED; hacia el final del decenio, el sector

⁸⁷ El porcentaje correspondiente a esta actividad se acrecentaría puesto que el período de datos que se utiliza en este trabajo comienza en 1992 y no tiene en cuenta los dos primeros años de la década en que se transfirieron al sector privado las empresas estatales de aeronavegación y de telecomunicaciones.

financiero se constituyó en un receptor privilegiado por los inversionistas (CEPAL, 2001). De esta manera, la actividad primaria y los servicios no financieros acapararon la mayor cantidad de flujos durante el período 1990-1993, orientados a financiar al sector público.

Desde 1994, el sector privado es el que comienza a tener una posición dominante en la obtención de financiamiento externo por inversión directa. Entre ese año y 1998, los flujos estuvieron relacionados con la entrada de nuevos grupos económicos. Aquí comienza el auge de las fusiones y adquisiciones en el área de servicios, lo que se aprecia a partir del incremento en los fondos destinados a dicho sector.

Hacia 1999, los flujos destinados al sector primario presentan un fuerte incremento, donde se destaca la toma de control de YPF por parte de la empresa española Repsol. Entre el año 2001 y 2002, disminuye la cantidad y el monto de las adquisiciones, con la excepción del canje de acciones, entre Telefónica de Argentina y de España. Esta expansión de la inversión en el área de telecomunicaciones estuvo incentivada por la introducción de un mayor grado de competencia en el sector.



Fuente: La Inversión Extranjera en Argentina 1992-2002, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales. Tabla 5.

El origen geográfico de la IED ha ido cambiando a lo largo de la historia del país. Como se sostuvo anteriormente, a comienzos del siglo XX existió un claro

predominio de capitales ingleses. Luego de un período en el que el país se cerrase a la recepción de capitales, se presenció un avance de las inversiones norteamericanas en la década de los sesenta. Sin embargo, los años noventa encontraron a la Argentina con un mercado de exportadores de capital ampliamente diversificado.

Como primer punto a resaltar es preciso decir que, a lo largo de la década, se ha producido una fuerte expansión de las inversiones españolas en el territorio argentino. En efecto, si se analiza el aporte realizado por cada país, se observa que la nación ibérica ha representado más del 39% del total de los flujos de la IED, convirtiéndose en la mayor aportante de inversiones de Argentina en el período 1992-2000. Si a ello se agregan los capitales provenientes del resto de los países de la Unión Europea (20%), se puede apreciar el liderazgo obtenido por la región, cuya contribución aumentó del 41% en 1992 más del 53% de las inversiones en el año 2000.⁸⁸

Para comprender la mayor expansión de capitales españoles, Michael Mortimore sostuvo que *“(...) las empresas españolas pueden expandirse internacionalmente con dificultad dentro de Europa y con más dificultad todavía en el mercado mundial más competitivo. Su interés en América Latina es aprovechar sus ventajas competitivas (culturales, lingüísticas, conocimiento del sistema legal y administrativo) en esta región, en el contexto de la apertura de las economías latinoamericanas y la desregulación de servicios”* (M. Mortimore, entrevista por correo electrónico, 20/072010).⁸⁹

Estados Unidos representó el segundo inversor individual más importante, con un porcentaje levemente superior al 25% de la IED. Si se analiza su desempeño a lo largo del período en estudio, su participación se redujo de un máximo del 41% de las inversiones en 1995 a un poco más del 17% en el año 2000.

Dentro de los inversores latinoamericanos, es menester destacar la participación de capitales chilenos, que fueron los responsables del 4.3% de las inversiones registradas en el país. Esto no representa un dato menor, puesto que el país trasandino

⁸⁸ Un dato a resaltar es la disminución en las inversiones inglesas. Ellas pasaron de desempeñarse como principales inversores a principios de siglo, ha representar sólo un 1.7% de las mismas en el período 1992-2000.

⁸⁹ Michael Mortimore es Jefe de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la CEPAL.

invirtió casi tres veces más capitales de lo que lo hicieron otros países de la región y casi cuatro veces de lo que invirtieron los países centroamericanos.⁹⁰

3.3. Externalidades de la IED

Un factor decisivo para analizar el impacto de la IED es su capacidad de generar externalidades para el país receptor. Las firmas locales pueden mejorar su productividad como resultado de los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás con las ET, por medio de la imitación de sus tecnologías o por la contratación de trabajadores entrenados por aquellos. La capacitación y desarrollo de proveedores puede ser una externalidad significativa para la economía receptora, ya que por esta vía se mejoraría no sólo la productividad sino también las capacidades de introducir innovaciones en las firmas domésticas.

Al respecto, Andrés López⁹¹ reflexionaba: *“determinar las externalidades positivas de la inversión no es una tarea sencilla. Hay una evidencia clara de algunos procesos de aprendizaje y transferencia de tecnología, entre empresas multinacionales y los proveedores y subcontratistas, que se podría clasificar como una externalidad de signo positivo, pero es muy difícil evaluar si las empresas tienen la capacidad de absorber realmente todos los beneficios de esa transferencia. Ergo, la presencia de empresas trasnacionales en la economía argentina no implica suponer que estas empresas admiten la existencia de tales externalidades. Lo que sí determina el resultado en cada caso particular, son las metas y estrategias de las empresas, la tecnología acumulada tanto de las firmas como del país receptor, y las políticas públicas (...) al final la política económica es la que marca el camino”* (A. López, entrevista telefónica, 12/03/2010).

En general, las estrategias de búsqueda de materias primas y el acceso a los recursos naturales tienden a generar débiles vínculos con las economías receptoras,

⁹⁰ Argentina recibió, en concepto de IED, 3.279 millones de dólares provenientes de inversores chilenos, mientras que del resto de los países sudamericanos recibió 1.114 millones y 863 millones emanaron de Centroamérica.

⁹¹ Licenciado en Economía y Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Es Director del CENIT, donde se desempeña desde 1991. Ha sido consultor de diversos organismos internacionales, tales como CEPAL, UNCTAD, BID, INTAL, IDRC, OMPI, JICA y PNUD. También es profesor en la UBA y en la Universidad de San Andrés.

siendo su principal contribución los flujos de exportación que generan. La mayor parte de estos se exporta como materia prima, de manera que la creación de valor agregado por este tipo de inversiones para la economía, es mínimo. Consecuentemente, en Argentina no hubo efectos indirectos positivos de transferencia y absorción de tecnología, integración vertical de la producción, capacitación de recursos humanos y desarrollo de empresas locales (Ríos Morales y O'Donovan, 2006).

Por el contrario, la estrategia de acceso a los mercados implica un proceso de aprendizaje para adecuar la tecnología recibida de la casa matriz a las singularidades de los mercados locales, los proveedores y competidores locales, así como a las exigencias gubernamentales en materia de integración nacional. Como parte de este proceso se generan algunos eslabonamientos con las firmas locales, también se produce una reducción en la brecha tecnológica en los productos y procesos con la casa matriz, en la medida que sus filiales se integren al funcionamiento global de la corporación y descentralización de funciones estratégicas.

A pesar de estas posibles externalidades, la mayoría de ellas parecen concretarse sólo en los países desarrollados y en un reducido grupo de PED que han logrado avanzar en el proceso de industrialización. En este sentido, Dunning y Narula (citado en Chudnovsky y López, 1998) argumentan que la globalización por vía de la IED podría tener un efecto que tiende a mantener las actuales tendencias en el nivel de desarrollo. Esto se basa en el hecho de que las ET buscan localizarse en lugares donde existan los activos creados que sean útiles para sus estrategias globales y no, donde tengan que desarrollarlos por sí mismas.

En el caso específico de Argentina y respecto a la generación de externalidades, D. Sica expresaba una versión diferente: *“La IED generó beneficios directos, renovación del stock de capital y mejora de la eficiencia en los servicios públicos, y también beneficios indirectos, entre los cuales se puede observar una mejora en la infraestructura nacional y provincial, necesaria para poder impulsar los efectos de la reforma y de la IED. Por otro lado, distintos sectores económicos, cómo el de servicios, adquirieron un dinamismo inusitado debido a la entrada de conocimiento y tecnología de empresas extranjeras que tomaron posesión de las firmas,*

anteriormente en manos de capital local. Los ciclos de IED en Argentina (primero orientados a los sectores privatizados, luego a manufactura y por último a servicios, en particular comercio y turismo) favorecieron a una renovación del ambiente empresarial y a la aparición de jugadores globales en la escena local” (D. Sica, entrevista por correo electrónico, 21/10/2010).

G. Acosta agrega a lo anterior: *“Las externalidades de la IED son siempre positivas. Algunos autores argumentan que el proceso de privatización destruyó muchos empleos, sin embargo en las cifras es cuestionable. Pueden verse claras externalidades a largo plazo a razón de las inversiones en capital que fueron llevadas a cabo. Por ejemplo, la red telefónica, la fibra óptica y los pozos petroleros” (G. Acosta, entrevista por correo electrónico, 21/10/2010).*

3.4. Estrategias de las ET en Argentina

El amplio proceso de privatizaciones y la activa participación de los inversionistas extranjeros modificaron sustancialmente la estructura empresarial local durante los años noventa. Éste puede ser dividido en dos etapas claramente diferenciadas. La primera de ellas se extiende de 1991 a 1995, período en el cual la reactivación económica impulsada por el fuerte aumento de las mayores empresas del país provocó una fuerte concentración entorno a ellas. Las ventas de las primeras 100 empresas del país crecieron en un 74% durante ese lapso, en circunstancias en que el crecimiento del PBI lo hizo en un 21% (CEPAL, 2001).

A partir de 1995, con el agotamiento de las privatizaciones y la desaparición de las empresas estatales, se observa una fuerte presencia de empresas privadas de capitales extranjeros en la economía argentina. *“Cuando en la segunda mitad de los noventa el contexto argentino fue de escasa competitividad, la IED se dirigió a los sectores no transables de la economía” (M. Capello, entrevista por correo electrónico, 21/10/2010).*⁹² La creciente participación del capital internacional se fortaleció con la desaparición de las asociaciones entre estos y aquellos locales en favor

⁹² Marcelo Capello es Licenciado en Economía (UNC) y Magister en Economía (Georgetown University). Actualmente es Vicepresidente de Investigación del IERAL, Fundación Mediterránea Córdoba.

de los inversionistas foráneos, puesto que poco a poco se fueron desprendiendo de las acciones de las sociedades forjadas frente a las operaciones de privatización y concesiones de servicios.⁹³

Una vez probada la mayor participación extranjera privada en el país, es posible adentrarse a las estrategias que las ET implementaron en Argentina. Según la CEPAL (2001), se revela un pronunciado predominio de las inversiones destinadas a la explotación de materias primas y a la búsqueda de mercados (tanto nacional como regional).

El proceso de formación y consolidación del Mercosur fue uno de los puntos claves del interés de las ET para continuar, iniciar y expandir sus actividades industriales en el ámbito local. El Mercosur representa un gran mercado al cual las ET están en muy buenas condiciones de abastecer, habiendo sido determinante en las decisiones de inversión en la Argentina. La mayoría de las empresas han tomado medidas para racionalizar y complementar sus actividades entre el país y Brasil, haciendo uso de la ausencia de aranceles que brinda la unión aduanera. *“Probablemente, la creación del Mercosur haya favorecido la recepción de IED, ya que aseguró la introducción de capitales brasileiros mediante una mayor integración productiva entre los grandes socios de la región (nuestro país y el país brasileiro)”* (D. Sica, entrevista por correo electrónico, 21/10/2010).

Las ET se convirtieron en uno de los motores de la creciente integración e interdependencia de las economías nacionales. En este punto, estrategias privadas e iniciativas públicas se retroalimentan y se produce una singular sinergia. Los Estados han estimulado los procesos de integración económica mediante la formación de uniones aduaneras en búsqueda de generar economías de escala y especialización, que ayuden a mejorar la competitividad de las firmas que operan dentro de las fronteras. A su vez, la integración regional favoreció a las inversiones que realizaban las ET en búsqueda de racionalizar sus estructuras de producción y comercio, así como la posibilidad de aprovechar los mercados ampliados.

⁹³ Otro modo de medir el crecimiento de los capitales extranjeros en el país es a partir del análisis de las ventas de las 1000 empresas. De este modo, se puede apreciar que la participación de las ET en las ventas subió del 35% en 1990 al 59% en 1998. Asimismo, las firmas de capitales extranjeros creció de 199 a 472 en el mismo período (DNCI, 2003)

Una primera estrategia de las ET desplegada en Argentina es la búsqueda de materias primas y el acceso a los recursos naturales. Las inversiones están orientadas a explotar recursos naturales, cuya disponibilidad es la principal ventaja de localización que ofrece el país y su producción está orientada principalmente a la exportación.

La IED que ingresó al país durante los años noventa se concentró principalmente en el segmento de la industria alimenticia de productos básicos agropecuarios (*commodities*) y en los sectores petrolero y minero. En ambos casos, la disponibilidad y el costo de dichas materias primas se convirtieron en la principal ventaja de localización y, al mismo tiempo, un factor decisivo para los inversionistas. La privatización del sector petrolero, las políticas de desregulación y el nuevo régimen promocional de la minería se transformaron en factores trascendentales para la atracción de IED.

En los productos agropecuarios, las inversiones realizadas se destinaron principalmente a la exportación al mercado mundial (y no regional como se verá en la segunda estrategia de búsqueda de acceso a los mercados). Las ET complementaron esta actividad con sus propios canales de comercialización internacional. De este modo, la función de las filiales se limitaba a proveer a la Corporación de productos de bajo grado de elaboración, relegando al mercado interno a una participación menor dentro de los volúmenes de negocios.

Desde el comienzo de las privatizaciones en el sector petrolero, las empresas privadas nacionales fueron las principales protagonistas. En 1993, luego de la venta parcial de la mayor empresa petrolera estatal, de las 10 primeras empresas productoras de petróleo crudo, 7 eran nacionales y representaban el 74% de la producción total del país. De igual manera, de las 10 primeras empresas productoras de gas natural, 7 eran nacionales y contaban con una participación del 81% de la producción (CEPAL, 2001).

A partir de 1996, comenzó un masivo movimiento de adquisiciones y fusiones de empresas petroleras nacionales por parte de compañías extranjeras. Consecuencia directa de ello fue que, el control de la mayor parte de la producción y de reservas de gas y petróleo del país, pasó a manos de empresas extranjeras. Hacia el año 2000, la situación de años anteriores se había revertido; las empresas extranjeras controlaban el

75% de la producción y el 67% de las reservas de petróleo, y alrededor del 60% de la producción y reservas de gas natural de la Argentina.

En lo que respecta a la minería, a pesar de gozar de una gran riqueza geológica, hasta comienzos de la década el sector presentaba un escaso desarrollo. Sus principales actividades se encontraban limitadas a la producción de materiales para la construcción. Para revertir esta situación, desde mediados de los años noventa, se sancionó una nueva normativa sectorial específica para fomentar la IED. La nueva legislación promovía la inversión minera a partir del establecimiento de una serie de beneficios determinados.

La estrategia de búsqueda de acceso a los mercados estuvo dirigida a explotar el mercado doméstico del país receptor o de países limítrofes. El tamaño y la tasa de crecimiento del mercado, la existencia de barreras físicas y/o de altos costos de transporte son factores que inciden de manera directa en la IED de este tipo. Es por ello que dicha táctica empresarial se vio favorecida por la integración comercial que pueden realizar los Estados, en el caso de Argentina, con el Mercosur.

La estrategia también conocida como *market seeking* puede ser dividida en dos grandes rubros en el país. Por un lado, el acceso a los mercados locales en sectores de servicios e infraestructura; por otro lado, el acceso a mercados nacional y regional de manufacturas.

El primer rubro ocupó un lugar central dentro de las preferencias de los inversionistas extranjeros a comienzos de los años noventa. La privatización de los servicios públicos promovió la inversión en sectores de infraestructura en los que existía un significativo atraso tecnológico e importantes deficiencias en la prestación de los servicios. Los servicios privados del comercio minorista y financiero también generaron un interesante flujo de IED.

Los servicios públicos de infraestructura contaban con una fuerte ventaja de localización que, por contar con mercados cautivos transferidos en condiciones de explotación monopólica o con altas barreras a la entrada y estrictas regulaciones, les garantizaban a los inversionistas un piso de rentabilidad. Además, el principal factor de

rentabilidad radicó en la ampliación del servicio por medio de la incorporación de nuevos productos, servicios y clientes.

En lo que respecta a las telecomunicaciones, la empresa estatal ENTEL fue dividida en dos áreas y vendidas a operadores extranjeros de capitales españoles, norteamericanos, franceses e italianos, iniciándose un amplio y extenso plan de privatización de activos públicos y de una masiva llegada de nuevos inversionistas extranjeros al país. Los pliegos licitatorios estipularon metas cuantitativas que fueron sobre cumplidas a partir de la gran expansión que atravesó el sector.

Luego de las privatizaciones y las desregulaciones en la extracción de hidrocarburos y empresas gasíferas, comenzó una nueva etapa para el sector energético del país. La misma, se vio fortalecida por la aparición de nuevas oportunidades de negocios ante la creciente demanda en algunos países limítrofes. El sector eléctrico fue privatizado mediante la segmentación de las unidades de negocios, dando origen a la conformación de empresas de generación, transmisión y distribución. Los principales inversionistas fueron empresas españolas, estadounidenses, francesas y chilenas. El área de gas natural también sufrió un proceso similar de privatizaciones y segmentaciones, derivando en la constitución de empresas transportadoras y distribuidoras.

Una actividad que se modificó estructuralmente durante los años noventa fue el comercio minorista. Este cobró una particular importancia para el capital extranjero debido a la inexistencia de regulaciones específicas para la apertura de nuevas instalaciones, permitiendo la expansión de grandes hipermercados. Los principales actores de este proceso han sido las cadenas internacionales, que han intensificado el proceso de concentración a través de los sucesivos cambios de manos a finales de la década.

Finalmente, dentro de la estrategia de acceso a los sectores de servicios, es necesario resaltar el proceso que vivió el sector financiero a partir de 1994. Si bien los bancos extranjeros siempre han estado presentes en el sistema financiero local, su participación ha sido mínima. Como consecuencia de la crisis mexicana de finales del año 1994, se verificaron rápidas y sustanciales transformaciones en el sistema bancario argentino.

El Banco Central, como autoridad monetaria, favoreció la concentración del sistema, que se materializó por medio del intenso proceso de compra de activos existentes. Desde 1995, se produjo una oleada de adquisiciones de bancos locales liderada por entidades españolas. De esta manera, a finales del 2001 la banca extranjera poseía el control efectivo del 53% de los activos del sistema bancario (CEPAL, 2001).

El bajo índice de bancarización de la economía argentina se traducía en importantes oportunidades de expansión del mercado, transformándose en un fuerte incentivo para la IED. En forma paralela, se produjo también una pronunciada concentración en materia de fondos de pensiones a partir del proceso de privatización del sistema de reparto.

En último lugar, la segunda estrategia de acceso a los mercados responde a las manufacturas que tienen por destinos al país y a la región. Los flujos de IED hacia las manufacturas se canalizaron hacia dos grandes sectores: por un lado, se orientó hacia la industria alimenticia y petroquímica, (áreas en las que se manifestó una ventaja de costo o la disponibilidad de materias primas) y, por otro lado, hacia el sector automotriz (donde existieron políticas de promoción específicas).

A pesar de que el contexto de apertura económica y de atraso cambiario generaban un sesgo desfavorable para la producción local de bienes transables manufactureros, la creación del Mercado Común del Sur y el dinamismo de la demanda interna y regional, alentaron la inversión de las ET. De acuerdo con la CEPAL (2001), en una primera etapa prevaleció la racionalización de las actividades existentes en el país. Luego, en forma progresiva y creciente, este movimiento se combinó con la adopción de modernas técnicas de organización, producción, comercialización y distribución.

La industria automotriz argentina puede rastrear sus orígenes hacia finales de la década del cincuenta, cuando se radicaron en el país subsidiarias de las principales compañías estadounidenses y europeas del sector. Ella estuvo condicionada por el reducido tamaño del mercado y por la escasa competitividad de sus productos frente a

los estándares internacionales. Entre los años setenta y ochenta, la industria fue víctima de una patente retracción.

Sin embargo, a partir del nuevo régimen sectorial de 1991 y de la reactivación del consumo doméstico, las modalidades de la oferta y las condiciones de la demanda sufrieron un profundo cambio. Entre 1990 y 1994, la producción vehicular se cuadruplicó. Con este nuevo marco, las ET reformularon sus estrategias de inversión, recuperando el control de sus filiales y reestructurando procesos productivos. La estrategia internacional de las ET automotrices se basó en la implantación de centros regionales en los que producen modelos de distribución masiva, bajo el concepto de que tanto el vehículo como las partes y piezas son intercambiables entre los distintos centros. El Mercosur pasó a transformarse en uno de estos centros, por lo menos, hasta 1998.

La transnacionalización de la producción de alimentos y bebidas se basó en la adquisición de empresas locales. Éstas últimas eran compañías con un relativo retraso tecnológico, pero con marcas bien posicionadas y unas muy eficientes cadenas de distribución. Las principales firmas poseían capitales estadounidenses, franceses, suizos e italianos. El complejo cervecero también se convirtió en un foco de interés para los inversionistas brasileiros, alemanes, holandeses y chilenos.

La explosión del mercado interno y la creación del bloque regional reforzaron las ventajas de localización de la IED. Estos sectores gozaban de una protección natural, derivada de una elevada relación entre el costo de transporte y el precio del producto.

El complejo químico y petroquímico argentino atrajo la atención de algunas de las mayores empresas del mundo, concentrándose en tres ejes principales: productos farmacéuticos y artículos de limpieza; agroquímicos; y petroquímicos. En el primer eje, las inversiones se destinaron al mercado interno, en segmentos de consumo masivo. En el segundo, la IED estuvo estrechamente vinculada a la expansión de la producción agropecuaria. En el caso de la petroquímica, se manifestaron dos factores de atracción: por una parte, el significativo aumento de la producción de gas natural derivado de la expansión de la frontera petrolera; y por otra, la privatización de las empresas públicas.

a. Importancia del Comercio Intra-corporativo

Un elemento distintivo del actual proceso de globalización es la creciente complementariedad entre la IED y el comercio, y en particular, el comercio intra-corporativo. De esta manera, los grandes flujos de comercio internacional que se produjeron durante la década del noventa estuvieron fuertemente influidos por la participación de las ET.

En orden de obtener una racionalización de su estructura productiva global, las ET han internacionalizado su producción por medio de la especialización de sus distintas filiales. Donde anteriormente integraban el producto final con partes producidas en el país o con importaciones de diversa procedencia y calidad, en la actualidad deben importar los componentes que cumplan con las exigencias de calidad de la producción internalizada, lo cual se asegura con la provisión intra-corporativa de esas partes y componentes.

Parte vital para la internacionalización de la producción en Argentina, fue el proceso de formación del Mercosur. Frente al proceso de apertura de la economía, que elimina casi por completo el incentivo de las filiales locales de las ET de producir para el mercado interno, la integración regional se ha convertido en uno de los puntos centrales del interés de esas empresas para continuar sus actividades en el país.

Se trata de un gran mercado común en el cual las ET se encuentran en una posición privilegiada y están en condiciones de abastecer. Ellas poseen mayores capacidades tecnológicas y financieras, pueden aplicar los conocimientos y experiencias adquiridos en otras filiales y, dado que cuentan -en general- con filiales en los dos mercados principales, pueden explotar al máximo el comercio intra-corporativo.

-En la Argentina, las estrategias de las ET se redefinieron a partir de la apertura comercial y la modificación de las condiciones de competencia. La respuesta inicial generalizada en este nuevo contexto fue la racionalización de las estructuras administrativas y comerciales y la reducción del personal en las distintas áreas. Este movimiento se combinó con la adopción de modernas técnicas de organización del proceso productivo y de nuevas estrategias de comercialización y distribución. (...) La

posibilidad de importar insumos, partes y componentes permite en muchos casos reducir costos de producción, elevando el contenido importado de la función de producción doméstica al tiempo que también facilita el logro de economías de especialización” (Chudnovsky y López, 1998:86).

Aquí, las ET que operaban en sectores transables tendieron a adoptar una estrategia de especialización en ciertos productos o líneas de producción y complementación con otras filiales de la Corporación, configurando una función de producción “abierta” a nivel de procesos (insumos) y de productos. Este tipo de estrategia se desplegó particularmente a nivel del Mercosur, espacio dentro del cual se generó una lógica de complementación productiva que indujo, a escala regional, un crecimiento del comercio intra-corporativo (Chudnovsky y López, 1998).

Según el estudio realizado por Kosacoff y Bezchinsky (1994), el comercio intra-corporativo en la Argentina representa un fenómeno de extraordinaria relevancia. En efecto, el 60% de las exportaciones de las empresas analizadas son en realidad transacciones intra-corporativas, y lo mismo ocurre con casi el 80% de sus importaciones. En efecto, el autor sostiene que la particularidad que presenta este fenómeno es que el comercio intra-zona es mayor aún que el comercio intra-corporativo con el resto del mundo, lo cual indica que la diferencia en los niveles de desarrollo de la región y de los países centrales hacen que las empresas deban recurrir en mayor medida a la red corporativa dentro del Mercosur para poder acceder al los estándares técnicos y de calidad que exige la producción internacionalizada.

La industria automotriz es la principal actividad que ha desarrollado una estrategia integral dentro del Mercosur. Dicha actividad se encuentra bajo un régimen especial en Argentina y Brasil, y las estrategias de las ET se basan en una fuerte especialización productiva, con capacidad de exportación, y la ampliación de la gama ofrecida localmente mediante importaciones. Las plantas locales se reconvirtieron a través de la producción y exportación de partes, componentes y ciertos vehículos a otras filiales de la corporación, en el marco de una red integrada de producción y comercialización. Así, mientras que los automóviles de mayor tamaño eran producidos en Argentina y exportados a Brasil, en éste, que representaba un mercado masivo, se producían los más pequeños y se los exportaba hacia el primero.

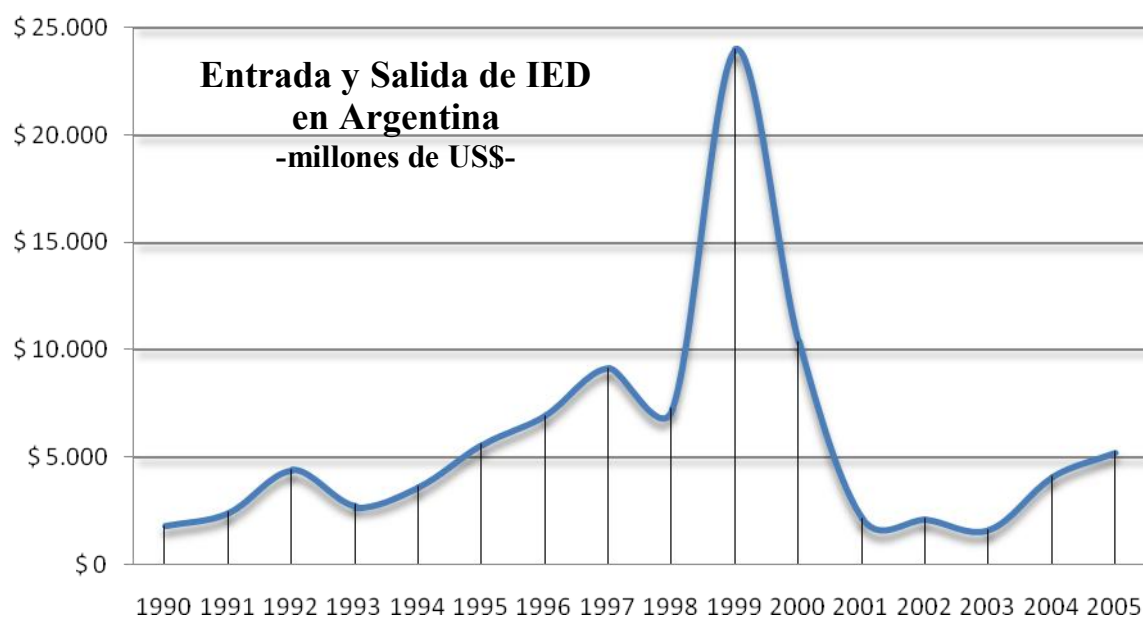
3.5. Crisis del 2001

El proceso de auge de la IED en Argentina durante la década estudiada culminó a comienzos del nuevo siglo. Si bien después del fuerte ingreso de flujos de capitales en 1999 era de esperarse una merma en su caudal, ésta se produjo como consecuencia de diversas razones. A nivel internacional, según la OCDE, entre 2000 y 2001, la IED registró su mayor caída en las últimas décadas. De acuerdo a los análisis de esta organización, ello se debe a los altos niveles que registró esta variable durante los años precedentes. “El monto total de IED en 2000 se situó en su máximo histórico, a casi seis veces los niveles registrados sólo cinco años previos. En otras palabras, la evolución en el año 2001, en lugar de una disminución los flujos internacionales de inversión, parece que han marcado una corrección hacia un nivel más sostenible.” (OCDE, 2002:2)

De acuerdo a la UNCTAD (2002:s/d), “la región [latinoamericana] recibió 85.000 millones de dólares en 2001, un 11% menos que en 2000 y un 22% por debajo de la cifra máxima de 1999.” No obstante, la mayor caída fue en Argentina, donde los flujos cayeron un 64%, pasando de \$2.200 millones de dólares en 2001 a \$800 millones en 2002. A nivel nacional, ello ha sido consecuencia de un entramado de factores económicos acarreados de la década pasada y de factores políticos de la nueva centuria. Entre estos últimos, se encuentran los problemas derivados de la inestabilidad política, producto de la endeble coalición de partidos que asumió el Poder Ejecutivo Nacional en 1999. Entre las restricciones económicas, Fanelli (2002:40) sostiene que un “factor que contribuyó a agravar la crisis y exacerbar la fragilidad financiera fue la mala calidad de las políticas económicas [...]. Los mecanismos anticíclicos a los que podían echar mano las autoridades eran bastante limitados y por ello es claro que Argentina hubiera experimentado una recesión importante en cualquier escenario posterior a 1998.”

El siguiente gráfico demuestra el comportamiento del flujo de IED en Argentina desde comienzos de los años noventa. Aquí se observa el crecimiento de los mismos y como 1999 representó un año clave para las inversiones en el país. En efecto, se puede comprender la baja en la tendencia en el año 2000 como una vuelta a los valores de la década. A pesar de ello, los tres años posteriores denotan niveles por debajo de los

alcanzados a principios de la década pasada, lo que lleva a buscar otras causas que lo expliquen.



Fuente: Base de Datos Estadística de la UNCTAD.

La situación política del nuevo gobierno, explayada en el capítulo 2.3 - Presidencia de Fernando De la Rúa-, permitió comprender la sucesión de hechos que marcaron la inestabilidad del período. La convertibilidad se había convertido en una política de Estado incuestionable, los costos de un abandono de la paridad fija de cambio traería aparejado una serie de conflictos sociales y económicos a los cuales el nuevo gobierno no estaba dispuesto afrontar. Además, como se pudo observar oportunamente, las diferencias políticas existentes en el primer equipo económico y los perfiles de los subsiguientes equipos, hicieron que las opciones planteadas para salir del estancamiento económico fueran superficiales.

La crisis financiera argentina estuvo precedida por diversos elementos: fuertes entradas de capital extranjero; una apreciación de la moneda y el consecuente deterioro de la balanza comercial; un aumento del endeudamiento a corto plazo; un aumento de la insolvencia; un generalizado pánico bancario; y un comportamiento especulativo por parte de los inversores internacionales (Bustelo Gómez, 2002).

La ley de Convertibilidad había limitado la posibilidad de utilizar a la política económica como herramienta para mejorar la situación comercial. Este freno

institucional se tornó perjudicial con la apreciación del dólar desde 1995, que afectó directamente la competitividad de los exportadores argentinos a partir de la sobrevaluación del peso. La situación se agravó cuando Brasil, principal socio comercial, decidió devaluar su moneda. Además, el deterioro de los términos de intercambio se acentuó con la caída de los precios de los productos exportables durante esos años.

Este escenario altamente desfavorable no sólo acrecentaba el déficit de la balanza comercial argentina, sino que al reducirse sus ventas al exterior, el indicador deuda/exportaciones se acrecentaba, afectando la insolvencia del país. Asimismo, la consecuente apertura financiera facilitó el ingreso de capitales sin restricción alguna, eliminando las barreras a la entrada a los bancos extranjeros y otorgando libre entrada a las inversiones directas y en cartera. Se generó así una significativa acumulación de deuda externa, pasando del 27,4% en 1992 al 51,15% en 1998⁹⁴ (Bustelo Gómez, 2002:11), lo que se tradujo en un déficit en la balanza de servicios.

Consecuentemente, Fanelli (2002:32) sostiene que: “Los desequilibrios macroeconómicos desencadenaron efectos de retroalimentación. A medida que aumentaba la probabilidad de devaluación, los que deseaban obtener préstamos tenían que ofrecer pagar intereses más altos para compensar a los otorgantes de crédito el mayor riesgo. Por su parte, el alza de las tasas de interés contribuyó a aumentar el riesgo de incumplimiento, lo que condujo a elevar aún más las tasas de interés, y así sucesivamente.”

Mientras las cuentas nacionales se deterioraban, la desconfianza crecía entre inversores y depositantes; estos últimos se apresuraron a retirar sus depósitos del sistema bancario llegando al 16% durante 2001 y provocando una situación insostenible para los bancos. Con el objeto de reducir esta situación, el gobierno implementó el corralito⁹⁵, medida que prohibía el retiro de los depósitos bancarios.

⁹⁴ La mayor parte de la deuda pública externa se debió a la adquisición de bonos y títulos. El grueso de la deuda privada externa correspondió a títulos y bonos privados no financieros, a deuda bancaria y a créditos al sector financiero. (Bustelo Gómez; 2002:11)

⁹⁵ Restricción sobre la libre disposición de dinero en efectivo de plazos fijos, cuentas corrientes y cajas de ahorros impuesta por De la Rúa en diciembre de 2001. Con esta medida, se buscaba evitar la salida de dinero del sistema bancario, intentando evitar así una retirada masiva de los depósitos y el colapso del sistema bancario

Frente a las restricciones del Estado para acceder al crédito internacional, el gobierno optó por continuar exprimiendo al máximo la herramienta fiscal para satisfacer a los organismos internacionales y, de esta manera, poder acceder a su ayuda financiera. A mediados de 2001, el gobierno, respaldado por el FMI, aplicó una política de déficit cero, el séptimo ajuste durante su administración, que implicaba una reducción de salarios de empleados públicos y de los beneficios de la seguridad social entre otros. Ello fue el detonante de grandes problemas sociales, económicos y políticos, llevando a la renuncia del presidente y derivando en una crisis política inédita.

Conclusiones Preliminares

Desde la década del noventa la economía argentina fue receptora de enormes ingresos de IED, constituyéndose en uno de los polos más atractivos para las Empresas Transnacionales. Ello fue posible a partir de los cambios producidos en distintos ámbitos, que fueron necesarios para la atracción y obtención de inversiones. Un contexto internacional favorable que genere un mayor flujo de inversiones hacia nuevos mercados y un cambio en las políticas estatales de los gobiernos receptores, son las condiciones *sine qua non* para lograrlo. Ello permitió, el establecimiento de una estrategia empresarial adecuada por parte de las ET.

Como se pudo observar, los años noventa fueron un período en el cual se produjo una combinación de factores internacionales que generaron incentivos para invertir en PED. La reducción de la tasa de interés en los países desarrollados, combinada con la aparición de nuevos actores en búsqueda de altos rendimientos, fueron los principales motores de IED durante esos años. A pesar de que una gran cuantía de estos se concentraron en la tríada Estados Unidos-Unión Europea-Japón, los fondos destinados a las regiones en desarrollo crecieron exponencialmente al compararlos con las décadas anteriores.

La expansión de la IED se produjo a partir de los nuevos actores de la economía mundial: las Empresas Transnacionales. Éstas se beneficiaron del proceso generado por la globalización al gozar de tecnologías más avanzadas, sistemas de producción mundiales integrados y por su capacidad para actuar en diversos mercados.

En América Latina, las ET desplegaron tres tipos de estrategias diferentes y que dependieron, en gran medida, de las acciones gubernamentales aplicadas a cada sector. De este modo, el área de hidrocarburos y la minería recibió inversiones cuya estrategia estaba basada en la búsqueda de materias primas. Este sector evidenció grandes privatizaciones que sirvieron como atractivos para la IED y políticas de promoción para localizarse en cada país. Dicha maniobra corporativa se basaba en la explotación de los recursos minerales que poseían un bajo costo y no requerían de una mano de obra calificada; la totalidad de su producción se destinaba a la exportación y difícilmente creaba eslabonamientos en la economía local.

Una segunda estrategia empresarial, que tuvo una férrea acogida a lo largo del continente, fue la búsqueda de acceso a los mercados nacionales o sub-regionales. Se aplicó en el sector de manufacturas así como en el área de servicios, y tenía como destino los mercados locales o regionales que presentaban un gran tamaño o una importante demanda insatisfecha. Es aquí donde cobra mayor vitalidad la creación de áreas de libre comercio o uniones aduaneras para fomentar, desde los distintos gobiernos, la radicación de IED en sus territorios.

Finalmente, una tercera estrategia de búsqueda de eficiencia se focalizó en la zona de México y la Cuenca del Caribe. Según Ríos Morales y O'Donovan (2006:58), en México la IED que presentaba esta característica se agrupó en torno a las industrias automotriz, electrónica y de vestuario, viéndose fortalecidas por la creación del NAFTA. En lo que respecta a la Cuenca del Caribe, las inversiones se agruparon en el sector de prendas y, en menor medida, en la industria electrónica.

Una vez percibidas las principales tendencias de la IED a nivel mundial, el auge que tuvo durante los años noventa y las estrategias que tuvieron los actores más destacados en los países de la región, es posible adentrarse en la realidad argentina.

La presencia de la IED a lo largo de la historia del país ha variado en función de los gobiernos de turno. Como se pudo apreciar, mientras los capitales ingleses representaron un soporte vital para el desarrollo económico de principios del siglo XX y fueron fomentados por el modelo desarrollista de Frondizi, los gobiernos peronistas, en cambio, han llegado a reducir al mínimo su presencia en el país. A pesar de estas fluctuaciones, a comienzos de los ochenta se observa el comienzo de una política orientada a la atracción de inversiones foráneas. La conversión de deuda y algunas incipientes privatizaciones se transformaron en los principales atractivos para invertir en el país.

La década del noventa representó un paradigma en la historia argentina para el estudio de la IED. Los flujos percibidos bajo este concepto representaron un promedio de más del 3% del PBI y modificaron por completo la estructura empresarial del país a partir de la mayor participación de las ET en el mismo.

Estos cambios en el plano económico no habrían podido concretarse a no ser por las reformas realizadas en el plano político. El cambio anticipado de la presidencia de Alfonsín al peronismo, estuvo condicionada a un acuerdo entre este último y el partido saliente, asegurándole la sanción de las leyes que fueran necesarias para instaurar el cambio. De este modo, el nuevo gobierno logró obtener leyes claves de cara a una reforma estructural del Estado de fuerte corte neoliberal y que daba por finalizada la etapa del capitalismo asistido que había sostenido Argentina desde la postguerra.

A lo largo de este capítulo se pudo comprender que existieron dos elementos centrales, fomentados por el gobierno nacional, para la atracción de capitales. El desmesurado proceso de privatizaciones y el establecimiento de una paridad cambiaria establecida por ley fueron las principales razones que motivaron la llegada de IED al país.

La reducción del Estado por medio de la venta de las empresas públicas de diversos rubros significó un importante ingreso de divisas en el corto plazo, generando un alivio para las cuentas nacionales. Sin embargo, a mediados de la década y después de que las ET adquirieran la mayoría de las acciones, éstas comenzaron a reenviar sus utilidades y capitales al exterior, provocando un desequilibrio en las cuentas externas del país. La principal causa de estos problemas, fueron las fallas producidas en las apresuradas privatizaciones. La premura por deshacerse de los activos estatales llevó a que no se estableciera una pauta mínima para la reinversión de estos capitales en Argentina.

El Plan de Convertibilidad se creó con el objeto de detener la creciente inflación que azotaba al país. No obstante ello, trajo aparejado un beneficio palpable en otras áreas de la economía. El respaldo del 100% de la base monetaria con reservas del BCRA restringía la capacidad de emitir moneda por parte del gobierno en caso de necesitarlo. Así, se dotó al sistema económico de seguridad cambiaria y estabilidad de precios que fueron fundamentales para la atracción de IED. Sin embargo, esta política también tuvo su lado negativo. La defensa irrestricta que se hizo del modelo cambiario y la falta de adaptación del mismo a una realidad cambiante, llevaron a que se produjera una apreciación real de la moneda y ello acarreó una pérdida de competitividad de las

exportaciones. No sólo afectó de manera importante a la balanza comercial, sino que limitó el accionar de las ET, que se vieron obligadas a reducir su producción para satisfacer el mercado local o sub-regional.

Con estas positivas variables macroeconómicas de fondo, los flujos de IED que llegaron a la Argentina fueron atraídos por dos factores. Por un lado, algunas ET ingresaron al país basadas en la búsqueda de recursos, en particular materias primas. Como se pudo examinar en las estrategias desplegadas en el sector primario, las inversiones se dirigieron a la producción de alimentos, los hidrocarburos y la minería. Los bajos costos de la primera actividad, las fuertes privatizaciones en la segunda y las promociones en la tercera, impulsaron con vehemencia a la inversión en este sector.

Por otro lado, la segunda estrategia se basó en la búsqueda de mercados, atraídos por mercados de bienes no transables de baja o nula competencia. Las ET que perseguían el *market seeking* se aglutinaron, por un lado, en los sectores de electricidad, gas y agua. Estos servicios gozaban de ventajas propias como mercados cautivos o monopolísticos que les aseguraban a las empresas una rentabilidad mínima. Por otro lado, sectores como el comercio minorista, el transporte y las comunicaciones, y el sector financiero fueron receptores de importantes flujos de inversiones.

En cuanto al sector automotriz, las empresas que se radicaron en el país realizaron sus aportes de capital en función de un tercer factor de gran importancia: el acuerdo de unión aduanera que tuvo lugar en la región. El Mercosur permitió a las ET potenciar sus capacidades de transnacionalización a partir de la radicación de diferentes filiales de producción en Brasil y Argentina. Si bien las ventajas de la libre circulación de bienes entre los países miembros ocasionaron ventajas en otros sectores económicos, la industria autopartista descolló por su intención de conformar corporaciones regionales.

La IED en el país trajo aparejada una serie de ventajas y profundos cambios en la economía del mismo. Sin embargo, no se advirtieron las externalidades o los eslabonamientos que suelen tener como consecuencias indirectas de su radicación. Argentina, al igual que lo sucedido en otras partes del continente latinoamericano, sólo

se concentró en otorgar garantías de rentabilidad y protección a los inversionistas, en lugar de integrar u orientar dichos capitales a su estrategia de desarrollo nacional.

Careció de lo que se llama estrategia de *targeting*, la cual se refiere a la focalización de las inversiones en áreas en las cuales los países poseen ventajas comparativas. Para hacer un mejor uso de los recursos pertinentes y para que los objetivos de las estrategias empresariales y las metas de la política nacional sean consistentes, es necesario activar y explicitar la política de IED en todos sus aspectos.

PARTE III: ESTUDIO DE CASOS: BRASIL, MÉXICO Y EL SUDESTE ASIÁTICO

CAPÍTULO IV

Brasil ha sido el principal destino latinoamericano de las inversiones extranjeras durante los años noventa. El gigante carioca debe su apodo no sólo a su dimensión geográfica, sino también a que representa el mercado más importante de Sudamérica en cuanto a su población. Esta fue una variable significativa a la hora de establecer relaciones económicas duraderas por parte de los inversores y se manifestó concretamente en la cuantía de IED percibida por este país.

No obstante, esta es una condición necesaria, pero no suficiente para explicar este fenómeno. Además de las condiciones internacionales favorables para la radicación de inversiones en países en desarrollo y de un mayor dinamismo por parte de las ET, es precisa una actitud proactiva por parte del Estado receptor. Si se soslaya esta predisposición, cualquier análisis sobre IED resultaría incompleto.

Consecuentemente, Brasil implementó durante estos años una política favorable a la IED. La misma formó parte de una serie de postulados neoliberales aplicados a lo largo del continente. De esta manera, la apertura comercial, la desregulación de los mercados, las privatizaciones, el fomento a las inversiones y la política monetaria se transformaron en un denominador común con Argentina.

A pesar del camino emprendido por ambos países, el ingreso de estos flujos repercutió de manera muy diferente en cada uno, se destinaron a diversas áreas y las ET adaptaron sus estrategias a diferentes políticas sectoriales desarrolladas en cada país. Por esta razón, después de analizar el comportamiento de la IED en Argentina, resulta de sumo interés estudiar el caso brasileiro para comprender sus singularidades en el marco de la aplicación de políticas neoliberales.

4.1. La IED en Brasil

La IED ha desempeñado un importante rol en la economía brasileira a lo largo de historia del país. A principios del siglo XX, la hegemonía británica se hizo presente en

Brasil, convirtiéndolo en uno de los receptores más importantes de capitales extranjeros. Hasta la Gran Guerra, el país recibió importantes flujos de inversiones directas realizadas por Gran Bretaña, potencia imperante por ese entonces. Brasil ocupó la séptima posición entre los principales receptores, precedido por Argentina y otros cinco países que eran o habían sido colonias británicas.

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, Brasil siguió siendo uno de los más destacados receptores de IED a nivel mundial. En efecto, su importancia se fue acrecentando con el tiempo; así, hasta principios de la década de 1980, Brasil fue el séptimo destino más importante de la IED en el mundo, siendo superado sólo por países desarrollados.

Entre los mayores atractivos que incentivan a las inversiones a radicarse en Brasil se encuentra el gran potencial de crecimiento del mercado interno. Éste se vio estimulado por una política que ofrecía oportunidades para los inversionistas extranjeros, al protegerlos con fuertes barreras arancelarias y no arancelarias y brindarles incentivos y diversos subsidios. Desde la instalación de la industria automotriz en la segunda mitad de los años cincuenta hasta la industria petroquímica en la segunda mitad de los setenta, la política de sustitución de importaciones significó una importante ventaja de localización para la economía brasileña.

Naturalmente, el efecto de estas políticas sobre los inversionistas internacionales fue necesario, pero no suficiente. La fuerte atracción ejercida por el tamaño del mercado interno brasileño fue el factor determinante. Sin duda, esta es la ventaja de localización más significativa que ostenta el país. Este factor se vio acrecentado con el desempeño económico de Brasil, puesto que la tasa media anual de crecimiento del PIB brasileño fue de 5.7% entre 1900 y 1980, mientras que el crecimiento medio anual del PIB industrial alcanzó el 7.1% en ese mismo período (CEPAL, 1998). Por todas estas razones, Brasil resulta el más importante receptor de IED en América Latina en los últimos 50 años.

Una particularidad de la inversión que tuvo lugar en el país carioca se encuentra en el grado de internacionalización de la producción, especialmente concentrado en el caso de la industria manufacturera. De este modo, el sector industrial ha sido la

principal área en donde se condensó la IED en Brasil. A finales de los años setenta las empresas transnacionales poseían el 32% de la producción industrial del país (CEPAL, 1998). Hacia 1995, esta tendencia se acentuó, debido a que el rubro manufacturero captó el 55% del acervo de IED. Sin duda alguna, la política de sustitución de importaciones en sus diferentes fases fue el principal factor inductor de la IED hacia las actividades manufactureras.

A pesar de ello y de la creciente importancia del país para la atracción de IED, a partir de la década de 1980 Brasil perdió posición relativa como destino de estos flujos. La economía brasileña cayó de la séptima posición en 1980 a la undécima en 1990, y a la vigésima en 1995. La participación de Brasil en el acervo de IED mundial pasó de 3.6% a 2.2% entre 1980 y 1990, y en 1995 llegó a 1.9%. El menor dinamismo de la economía brasileña a partir de 1980 es la causa fundamental de esta pérdida de importancia relativa para los inversionistas internacionales. La tasa de crecimiento anual del PIB brasileño cayó de la media histórica de 5.7% a 1.6% en el período 1980-1990. La caída es aún mayor en el caso de la industria manufacturera, que pasó a ser negativa: -0.2% en el período 1980-1990 (CEPAL, 1998).

Esos años, estuvieron marcados por la crisis de la deuda externa iniciada en 1982, lo que posteriormente se llamó la “*década perdida*”. El proceso de ajuste externo se extendió durante años y las situaciones de crisis cambiarias, fueron decisivas en la evolución de la economía del país. La inestabilidad macroeconómica, que generó una fragilidad de las cuentas externas, se transformó en una desventaja manifiesta, considerando que la disponibilidad de divisas es una variable clave para los inversionistas internacionales.

No obstante, el Gobierno utilizó distintas herramientas para mantener, o al menos minimizar, la fuerte reducción de las inversiones. De esta manera, al igual que Argentina, se utilizaron mecanismos de conversión de deuda en capital durante los años ochenta. Estos fueron determinantes para la evolución de los flujos de IED. De hecho, más de un tercio de los montos ingresados al país en concepto de IED se canalizaron por medio del programa de conversión de deuda durante el período 1980-1992.⁹⁶

⁹⁶ Durante esos años, la entrada bruta de IED fue de 16.800 millones de dólares, de los cuales 6.100 millones (36% del total) ingresaron por medio de dicho programa.

La entrada de divisas en concepto de inversiones siguió el patrón clásico del modelo que se manifestó a lo largo de la historia del país. Aproximadamente el 60% de las inversiones efectuadas a través de este mecanismo se realizaron en la industria manufacturera (CEPAL, 1998). Asimismo, una parte importante de los ingresos se obtuvieron como resultado de la reinversión de utilidades, como parte de una política de autofinanciamiento de las filiales brasileñas impuesta por sus casas matrices.

A pesar de este mecanismo, la IED siguió perdiendo importancia relativa para la economía brasileña a lo largo de la misma década. En efecto, estos flujos sólo se revitalizarían a partir de 1995. Es por ello, que esta sección correspondiente a Brasil comenzará a partir del mencionado año, período en el cual se implementaron una serie de medidas concretas de cara a la generación de un marco más adecuado para la atracción de IED.

a. La década del „90

Los años noventa presenciaron una quiebra en cuanto al desempeño económico del país y en cuanto a la recepción de IED. El primer lustro demostró un pobre desempeño económico como consecuencia de la década anterior. A pesar de ello, durante el segundo quinquenio, el Gobierno implementó una serie de medidas de cara a una reactivación económica en base a las exitosas políticas ortodoxas implementadas en el continente. Entre las principales medidas se puede encontrar una fuerte similitud con las llevadas a cabo por Argentina, que apuntaron a una nueva matriz estatal de corte neoliberal.

Durante el primer gobierno civil después de la dictadura militar de 1964, bajo la presidencia de Sarney⁹⁷, a pesar de la crisis económica y política que desunía a los partidos, estos mantenían un deseo común de reformar la Carta Magna. De esta forma, en 1988 se sancionó la actual Constitución brasileña que, entre las principales alteraciones, presentaba cambios significativos en la estructura política del país.

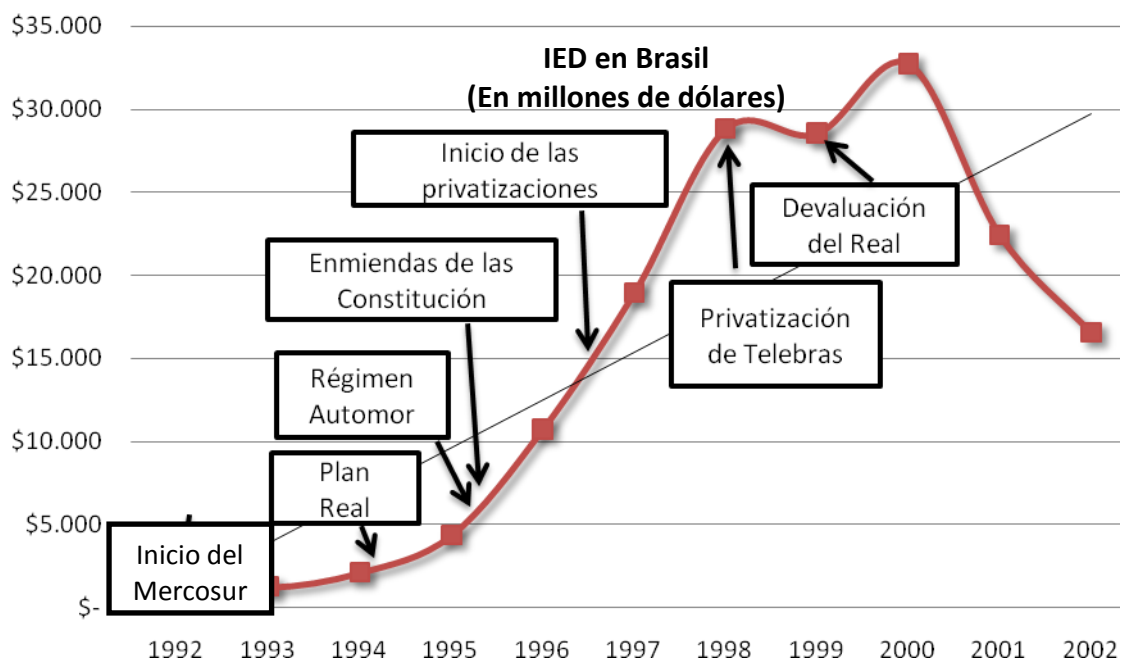
⁹⁷ En 1985, el candidato del PMDB Tancredo Neves, gana las elecciones a través de un colegio electoral. Imposibilitado por una enfermedad y su posterior muerte, asume quien había sido elegido vicepresidente, José Sarney.

Con un nuevo escenario político en los comicios de 1990, se presenta el candidato Fernando Collor de Melo, quien se convertiría en el nuevo Presidente de la República. Durante su gobierno, se dio forma al primer proyecto de corte neoliberal, tomando el déficit estatal como el foco principal de los problemas económicos. En 1992, Collor de Melo fue sancionado y destituido por el Congreso, por lo cual asume el vicepresidente en ejercicio, Itamar Franco. Tras intentar algunas alternativas erráticas, se decidió por el nombramiento de Fernando Henrique Cardoso como ministro de Economía.

Partidario de las políticas de modernización liberal del ex-presidente Collor, Cardoso planteó un programa neoliberal que se focalizó en el combate contra la inflación y la estabilización monetaria. Bajo este paradigma económico, responsabilizó al Estado por el descontrol inflacionario y promovió medidas de restricción del gasto público, privatización de las empresas estatales, apertura de la economía al exterior y desregulación general de la economía.

—Para entender las reformas y sus efectos es necesario considerar el impacto sumamente significativo de una estabilización de precios como la ocurrida en ese período: a) ella generó un “efecto riqueza” que afectó tanto a consumidores como productores, b) el escenario macroeconómico estable creó un ambiente político favorable a las reformas, y c) indujo confianza en los inversionistas brasileños y extranjeros, a la vez que d) eliminó las ganancias manifiestas obtenidas por el gobierno y el sector bancario a partir de la inflación, con importantes consecuencias para las políticas monetaria y fiscal, así como para el diseño de la nueva reglamentación del sector financiero como un todo.” (Renato Baumann; 2001:154)

Las mencionadas políticas de estabilización cambiaria, apertura y liberalización de los mercados y algunas privatizaciones trajeron como resultado un aumento considerable de los ingresos de IED hacia la economía brasileña. De este modo, Brasil volvió a recuperar el primer lugar en las preferencias de los inversionistas extranjeros en América Latina y el Caribe.



Fuente: Banco Central do Brasil. Tabla 1.1

b. Políticas Nacionales

Después de una década perdida, los inversionistas extranjeros renovaron su interés en Brasil a partir de los años noventa en función de diversos factores. Por una parte, se realizaron iniciativas para ampliar el mercado, mejorar el desempeño de la economía e incrementar la seguridad jurídica. Por otra parte, se crearon nuevas oportunidades para invertir en sectores específicos, como los servicios que se privatizaron y las ventajas del sector automotriz. De esta manera, la economía del Brasil experimentó durante esos años, cambios profundos en su funcionamiento.

A principios de la década se implementó el *Plan Collor*, en alusión al Presidente de turno, e incluía diversas medidas para reducir el desmedido incremento de precios. Sin mayores éxitos, la reducción de la inflación pasó a ser la tarea prioritaria del gobierno, quien la abordó asociándola, en lo fundamental, a la necesidad de un ajuste del sector público. Entre junio de 1993 y julio de 1994, se puso progresivamente en marcha el *Plan Real*, que consistía en la implementación de un proyecto de tres etapas sucesivas.

A mediados de 1993 se inició la primera etapa, en donde el Gobierno logró aprobar, con el apoyo del Congreso, un paquete de medidas para aumentar los ingresos y tener más libertad para controlar los gastos de la Unión. Estas medidas abrían una moratoria fiscal para acondicionar la nueva realidad de las cuentas públicas

La segunda etapa fue de ingeniería económica. Se creó la Unidad Real de Valor (URV), un superíndice que estuvo en vigor entre marzo y junio de 1994. La intención era que todos los agentes fijasen sus precios en URV⁹⁸, con lo que estarían protegiéndose de la inflación, pues la URV tenía un valor que se alteraba diariamente en la moneda que luego sería desechada (cruceiro real). De este modo, la inflación diaria en cruceiro real se revisaría en URV, que cambiaba de valor todos los días. Una vez lograda la conciencia social de los beneficios de la URV, la vieja moneda se podría retirar de la circulación e implantar una nueva, con el valor de la URV. Esta nueva moneda nacería sin inflación y, por lo tanto, con credibilidad.

Antes de comenzar la tercera fase del Plan, el gobierno concretó la reestructuración de su deuda externa dentro de los esquemas del Plan Brady⁹⁹. Éste permitió obtener una reducción de la deuda y del servicio de la misma. En consecuencia, y con un marco externo más favorable, a partir del 1º de julio de 1994, la URV fue instituida como moneda, tomando el nombre de Real. El cambio de monedas marcó la tercera etapa del plan correspondiente al lanzamiento del real, el nuevo patrón monetario. Ese día la relación entre las monedas fue de una URV igual a un real.

Asimismo, se dispuso que la moneda circulante estuviese respaldada por reservas internacionales y se establecieron fuertes limitaciones a la posibilidad de indexar precios y contratos según la inflación pasada. La paridad cambiaria se fijaba, en principio, en 1 real por dólar¹⁰⁰, pero se evitaba congelar por ley el tipo de cambio, y se dejaba en manos del Ministerio de Hacienda los criterios para la futura evolución del

⁹⁸ La URV fue una moneda virtual que nunca circuló, sólo sirvió como referente de valor.

⁹⁹ Brasil fue uno de los últimos países en sumarse a esta iniciativa norteamericana y le permitió realizar un cambio de títulos de deuda externa por un valor de 46.000 millones de dólares.

¹⁰⁰ Durante sus cuatro meses de vigencia, la URV tuvo el mismo valor diario que el dólar estadounidense, que en esa época se alteraba de acuerdo con una política de mini-devaluaciones. Así, cuando la URV dejó de existir y entró en vigor el real, este último también guardó relación con el dólar, lo que confería todavía más credibilidad a la nueva moneda. Para garantizar esta relación, el Banco Central contaba con un volumen elevado de reservas que venía acumulándose desde 1992-1993 sobre la base de tasas de interés muy altas, capaces de atraer el capital especulativo internacional.

real. De esta manera, entregaba a los agentes económicos un grado de seguridad nunca antes visto en el país y que contrastaba ampliamente con la política cambiaria devaluatoria de la década anterior.

Estas medidas lograron una reducción abrupta de la inflación. De un ritmo de inflación mensual promedio de 43,1% durante el primer semestre de 1994, se pasó a uno de 3,1% en el segundo semestre, y a 1,7% en 1995; la desaceleración prosiguió persistentemente hasta principios de 1999 (Benevett Fligenspan, 2009).

A pesar de que Argentina y Brasil partieron de una fuerte hiperinflación a principios de los años noventa, la respuesta común que ambos hallaron radicó en la aplicación de una política cambiaria ortodoxa. Sin embargo, como se pudo observar, el proceso de estabilización monetaria brasilero fue claramente distinto al implementado por Argentina. Éste último implementó un plan mucho más tajante en cuanto a su aplicación, mientras que Brasil lo hizo de manera tardía y con un proceso escalonado de medidas. Igualmente, ambos estipularon un respaldo del circulante en base a las reservas que el país acumulase.

El país rioplatense estipuló por ley el tipo de cambio fijo, produciendo un cambio efectivo, pero no por ello menos abrupto. De ese modo, la Convertibilidad se convirtió en un elemento clave de la explosión de inversiones que vivió el país. Sin embargo, esta rigidez cambiaria degeneró progresivamente en una sobrevaluación de la moneda argentina, trayendo problemas en la balanza comercial y, por ello, en la economía local.

La apreciación real de la moneda brasileña se apoyó en una entrada sustancial de capitales. En 1992 y 1993 el país había vuelto a recibir capitales, en distintas modalidades (inversión externa directa, endeudamiento de los bancos, colocación de títulos en el exterior y flujos de corto plazo), que le permitieron recomponer sus niveles de reservas. Entre 1995 y 1997, los flujos adquieren una magnitud que permite financiar el creciente desequilibrio en cuenta corriente y, al mismo tiempo, incrementar las reservas. De esta forma, la IED, fue impulsada por el programa de privatizaciones y por la compra de empresas privadas por parte de compañías extranjeras, la colocación de

deuda pública externa y también flujos financieros del sector privado, bancario y no bancario.

En el caso de Brasil, los beneficios devengados del Plan Real se basaron no solamente en la seguridad cambiaria que brindaba, sino también en la estabilidad económica que este trajo. Es importante resaltar que el país carioca siempre mantuvo su primacía en cuando a la recepción de IED a partir de poseer el mayor mercado latinoamericano. Sin embargo, esta política de cambio fijo se implementó entre julio de 1994 y diciembre de 1998 donde, al generarse un desequilibrio comercial en la cuenta corriente, se pasó a depender cada vez más del financiamiento externo para mantener equilibrada la balanza de pagos. Por ende, se produjo la liberalización del tipo de cambio, favoreciendo a sus exportaciones y normalizando las cuentas nacionales. A diferencia de Brasil, en Argentina el éxito de la Convertibilidad había desbordado lo económico y su sostenimiento pasó a representar un eje vital de la política nacional, lo que prolongó su período de vida más de lo necesario.

En lo que respecta a las legislaciones sobre inversiones extranjeras, Brasil sancionó la Ley de Inversiones Extranjeras en la década del sesenta, la cual incluía mecanismos reguladores que buscaban reducir al mínimo la salida de capitales extranjeros ya invertidos en el país e incentivar la reinversión. No obstante ello, existían diversas limitaciones según el área al que estuviesen destinadas. Así, en el caso de las actividades extractivas y en el sector servicios existían restricciones a la entrada de capitales. En la industria manufacturera el ingreso de IED estaba menos regulado, aunque existían sectores considerados estratégicos, en los cuales se estimulaban las asociaciones entre el capital extranjero y las empresas nacionales buscando asegurar la transferencia de tecnología hacia estas últimas. La restricción más fuerte a la participación de las ET se presentaba en el sector informático.

Con la reforma de la Constitución Nacional de 1988 se introdujeron modificaciones a la legislación sobre IED, imponiendo mayores controles sobre las operaciones de las empresas extranjeras. En consecuencia, la nueva Carta Magna consolidó los monopolios estatales en distintos sectores, como el petróleo, el gas y las telecomunicaciones, mientras que reservó otros para empresas de capital nacional (medios de comunicación, navegación costera y aérea domésticas, exploración minera),

al tiempo que restringía la actuación de las empresas extranjeras en las actividades de banca y seguros.

Contrarios a esta tendencia, en los años noventa se eliminaron los mecanismos que dificultaban la salida de capitales, volviendo a la situación de los años sesenta. Simultáneamente, la apertura y desregulación del mercado financiero estimularon las inversiones de cartera y se eliminaron por completo las restricciones a la entrada de ET en el sector informático. La revisión constitucional eliminó los monopolios públicos¹⁰¹ y las enmiendas aprobadas a partir de 1995 continuaron removiendo progresivamente las restricciones a los flujos de divisas extranjeras.

Estas reformas permitieron implementar un amplio programa de privatizaciones de activos federales y estatales a partir de 1996, y se eliminó la distinción entre empresas de capital nacional y capital extranjero. Por añadidura, las restricciones en las actividades extractivas y de servicios también han sido eliminadas o atenuadas.

En concordancia con estas acciones, el gobierno brasileño aplicó una política explícita de atracción de IED en varios sectores de servicios e infraestructura. Entre ellos, se destacaron la energía eléctrica, las telecomunicaciones y los servicios financieros, con la convicción de que la participación de capitales privados, además de contribuir al saneamiento de las finanzas públicas, mejoraría la calidad de los servicios prestados.

Otra medida de gran importancia para la recepción de IED fue el proceso de implementación de reformas estructurales, que incluían la liberalización y apertura del mercado local. Entre las principales reformas, se pudo observar que la apertura comercial afectó los patrones de competencia del mercado interno y, en consecuencia, las estrategias de las ET en el país y los flujos de IED. El impacto de la liberalización comercial sobre la industria manufacturera brasileña fue particularmente significativo, en especial con respecto a las importaciones. El incremento de la competencia a partir del ingreso de productos extranjeros generó un contexto de competitividad en el

¹⁰¹ Los cambios más importantes fueron la enmienda constitucional N° 8 de agosto de 1995, con la que se dio fin al monopolio en telecomunicaciones; y la enmienda constitucional N° 9, de noviembre de ese año, con la que se eliminó el monopolio público en petróleo y gas.

mercado local, lo que obligó a los actores locales a realizar inversiones para actualizar su producción.

A pesar de que la reducción de las barreras comerciales no representa un incentivo directo para la recepción de IED, en la medida en que las ET pierden la protección del mercado interno y que, con la competencia internacional, las subsidiarias de empresas transnacionales pueden verse obligadas a concentrarse en sus actividades esenciales, éste no ha sido el caso de Brasil. La apertura comercial generó mayores incentivos para incrementar la productividad y la eficiencia. La importación de bienes de capital tecnológicamente más avanzados, así como la búsqueda de insumos en mercados externos, permiten el aumento de la productividad y la eficiencia. Esta situación lleva a que las empresas realicen inversiones para la adquisición de nuevas instalaciones o, a la modernización de las unidades productivas existentes.

Ya sea para una u otra actividad, existió un estímulo a la entrada de IED para financiar la reestructuración de la producción. En el caso de Brasil, la liberalización comercial ha tenido un impacto significativo sobre la economía local. Teniendo en cuenta las dimensiones de su mercado interno, muchas empresas que ya estaban instaladas en el país, han optado por ampliar su capacidad productiva y, a su vez, se generó un escenario propicio para el ingreso de nuevos actores.

Por el contrario, en Argentina, la presión ejercida por las importaciones fue un golpe letal a la industria local. El reducido tamaño del mercado argentino, sumado a la avalancha de importaciones a partir de un tipo de cambio favorable para estas actividades, provocó que muchas industrias cerraran sus puertas.

La participación de Brasil en el Mercosur, no sólo le permitió poner en marcha una mayor integración comercial, sino también una complementación de las estructuras productivas entre los países miembros. A pesar de que los resultados de la integración regional no fueron homogéneos en todas las actividades económicas, el compromiso entre los mayores socios en el sector automotriz, obligó a las principales empresas productoras de vehículos y autopartes a mantener plantas productivas en ambos países para compensar el comercio automovilístico entre ellos.

Finalmente, gracias a los cambios institucionales y jurídicos, se establecieron las condiciones necesarias para concretar las nuevas oportunidades de inversión. Entre estos, se destacan medidas regulatorias y los avances en el ámbito de la protección de la propiedad intelectual. El gobierno carioca creó, paulatinamente, los organismos regulatorios sectoriales con autonomía operacional. El objetivo de esta autonomía era establecer una garantía institucional frente a los cambios de directrices políticas. En lo que se refiere a la propiedad intelectual, la adopción del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial constituyó un avance en la protección de marcas y patentes. Por su parte, las reglas de los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, aprobadas en la OMC en 1994, se hicieron efectivas en el país por medio del nuevo Código de Propiedad Industrial de 1996.

c. Ingreso de IED

El renovado contexto económico permitió el surgimiento de nuevas oportunidades de negocios, las importaciones promovieron una presión sobre los productores del mercado local y muchas ET se vieron motivadas para participar de manera activa en Brasil. De este modo, comenzaron a verificarse tres fenómenos simultáneos que explican la mayor parte de los nuevos ingresos de IED:

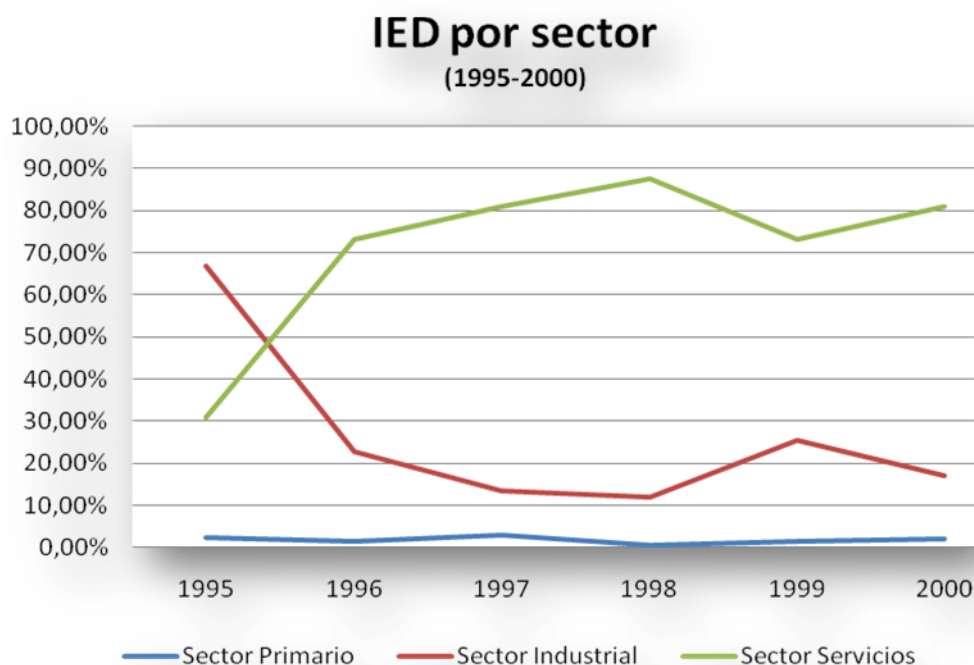
- Un amplio proceso de fusiones y adquisiciones destinado a lograr una posición en el mercado interno brasileño o a mejorarla;
- La extensión y profundización del programa de privatizaciones; y
- Nuevas inversiones para la racionalización, reorganización, reestructuración y modernización de las empresas transnacionales presentes en la economía brasileña, así como la llegada de nuevos entrantes.

Con la profundización de las reformas económicas, se incrementó la oferta de activos. En un mercado más abierto, muchos propietarios de empresas locales se vieron obligados a vender, al poseer un acervo de capital tecnológicamente desactualizado y a causa de la falta de capital necesario para competir (CEPAL, 1998). En este escenario, muchas empresas extranjeras aprovecharon la oportunidad para defender y expandir su presencia en el mercado brasileño. Asimismo, varias de las nuevas ET han utilizado las adquisiciones de empresas locales para iniciar sus actividades en Brasil.

Frente a esta situación, las firmas brasileñas se encontraron con dos caminos distintos pero que tenían un objeto común: obtener financiamiento para sus actividades. Por un lado, algunas empresas buscaron asociaciones con firmas del exterior de modo de obtener divisas frescas para inyectar en sus actividades. Por otro lado, muchas de ellas, simplemente no tuvieron más opción que comenzar a vender sus activos. De este modo, gracias a las adquisiciones, con una baja inversión inicial, las ET obtuvieron un rápido acceso a un mercado interno en expansión (CEPAL, 1998).

La masiva llegada de nuevos actores se concentró en el área de servicios, actividad en la que, como se observó anteriormente, se imponían fuertes restricciones a la presencia de la IED. De esta forma, los servicios pasaron a desplazar a las manufacturas como principal destino de la IED. El siguiente gráfico pone de manifiesto este cambio de tendencia en los flujos de IED. Históricamente la inversión extranjera se concentró en la industria manufacturera sin embargo, durante la década del noventa, se invirtió la tendencia hacia los servicios. Así, mientras que en 1995 el sector industrial concentraba más del 65% de las inversiones y los servicios apenas superaban el 30%, para el año 2000, la industria pasó a recibir sólo un 16,97% y los servicios treparon a un 80,86% de los flujos.

Asimismo, se puede observar el bajo nivel de inversiones que se registró en el país durante esos años. Ello representa una marcada diferencia con respecto a la Argentina, debido a que el sector primario representó más de un tercio de las entradas de divisas durante estos años.



Fuente: Banco Central do Brasil. Tabla 1.2

Las nuevas oportunidades no sólo atrajeron a las grandes empresas transnacionales, sino también a algunas de tamaño reducido, que realizaban en Brasil los primeros pasos en su proceso de internacionalización. La estrategia básica adoptada por estos nuevos inversionistas fue la compra de activos existentes, a través de los dos mecanismos principales que se mencionaron, como lo fueron las privatizaciones y la adquisición de empresas locales.

Por un lado, la privatización de activos estatales tuvo una significativa participación de inversionistas extranjeros, lo que llevó a que posean una importante presencia en el sector eléctrico y en las telecomunicaciones. Además, la modernización de las instalaciones compradas ha significado importantes ingresos de IED en forma de nuevos activos. Por otro lado, se produjo la adquisición de empresas locales que, afectadas por la nueva situación competitiva de la economía brasileña, fueron captadas por las ET. Este proceso ha sido especialmente intenso en el sector financiero.

d. Incentivos Especiales

A lo largo de este período en estudio, se pudo observar que las autoridades brasileñas impulsaron políticas de carácter horizontal en desmedro de aquellas con una

orientación sectorial o regional. No obstante, se pueden destacar dos conjuntos de medidas que influyeron de manera muy importante en los niveles y localización de los ingresos recientes de IED: el Régimen Automotriz (1995) y la llamada guerra fiscal de los estados brasileños.

En el primer caso, el incentivo a la producción local de automóviles fue articulado mediante iniciativas federales y estatales, y no provino de una prioridad específica para el sector sino, más bien, del enorme déficit que arrojaba la balanza comercial. Con la instalación de las ensambladoras de vehículos en el país, el gobierno brasileiro buscaba reducir el déficit comercial del sector automovilístico. En respuesta a esta política, las empresas transnacionales automotrices realizaron grandes inversiones para modernizar el sector y modificar sustancialmente su especialización.

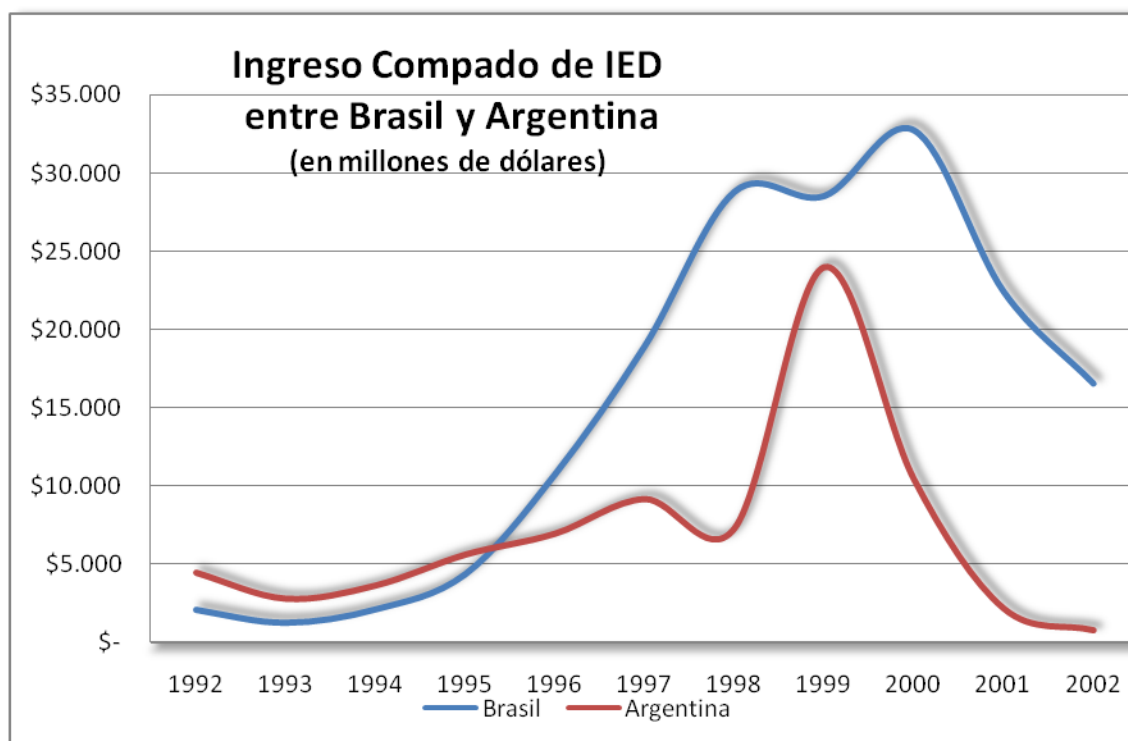
Por otra parte, con la estabilización, el desajuste financiero del sector público se hizo más explícito. Para enfrentar este desequilibrio se promovió una renegociación de la deuda de los estados con el gobierno federal, por medio de la cual se impuso una mayor disciplina sobre el gasto corriente, y se aumentó significativamente la carga tributaria. En este contexto, los estados, comenzaron a ofrecer exenciones tributarias a las empresas que se instalaran en sus territorios. Esta guerra fiscal buscaba ampliar la recaudación tributaria y la generación de empleo. Por ello, estos incentivos fiscales alteraron la localización de las inversiones para algunas industrias con fuerte presencia de ET.

La masiva concurrencia de inversionistas extranjeros, a través de la compra de activos existentes -públicos o privados-, trajo efectos positivos en términos de modernización y mejoramiento de los servicios, con el consecuente impacto favorable sobre la competitividad sistémica del país. Asimismo, los nuevos patrones de competencia estimularon a las ET del sector manufacturero a integrar activamente a Brasil en sus redes internacionales de producción. Un ejemplo preciso, fue la internacionalización de la producción automotriz, en el marco de Mercosur.

Sin embargo, los ingresos de IED que ha registrado la economía brasileña parecen tener características coyunturales más que reflejar una firme tendencia de largo plazo. Esta es una fuerte similitud con el proceso que vivió Argentina, puesto que

ambas compartieron esta situación coyuntural en lo que respecta a la recepción de estos flujos. Si bien los sectores en los cuales se enfocaron las inversiones foráneas variaron en cada país, en ambas naciones, el programa de privatizaciones y las fusiones y adquisiciones fueron las principales causas del ingreso de IED. No obstante, se trató de un proceso que poseía una limitación física y temporal.

De la misma forma, el período de tiempo en el que se produjeron los mayores ingresos en concepto de IED fue similar en ambos países. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, 1993 se puede marcar como el año en que se evidencia el inicio de un incremento de los flujos, Argentina mantuvo una primacía en lo que respecta a la cantidad neta de ingresos hasta el año 1995. A partir de ese año, el auge de las inversiones extranjeras se manifiesta de manera más significativa en Brasil, sobrepasando ampliamente a las realizadas en el país rioplatense, y cuyo crecimiento se extiende hasta el año 2000. El nuevo siglo da por concluido el boom de la IED.



Fuente: Banco Central do Brasil y DNCI.

e. Privatizaciones

Los fracasos de las distintas administraciones para intentar controlar la inflación limitaron las habilidades de los gobiernos para lograr un programa privatizador más

osado. Con la estabilización del Plan Real, el Ejecutivo consiguió un respaldo político para aprobar en el Congreso las enmiendas constitucionales necesarias en aras de extender las privatizaciones a los sectores de las telecomunicaciones, gas y petróleo y electricidad.

Los estados hallaron en la privatización una importante fuente de recursos a corto plazo que les permitió saldar deudas y, en algunos casos, expandir los gastos. También, las privatizaciones fueron fomentadas por organismos nacionales, como el Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES). Consecuentemente, durante las renegociaciones de las deudas de los Estados, se estipulaban cláusulas explícitas sobre la privatización de activos de los Estados.

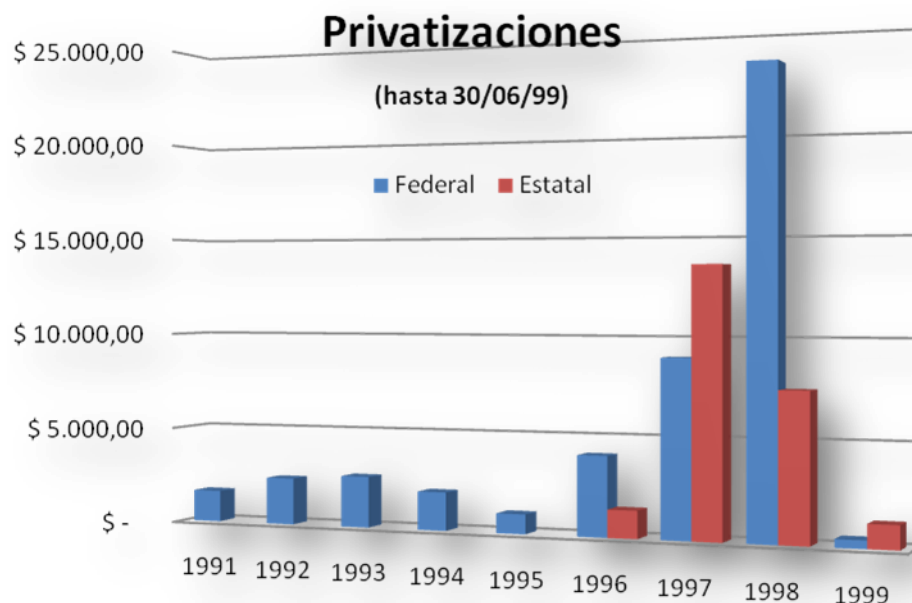
La primera etapa del programa de privatizaciones, que se extendió desde 1991 a 1995, terminó con la transferencia de las empresas industriales de los sub-sectores de aeronáutica, minería, siderurgia, química, petroquímica y fertilizantes, donde los inversionistas extranjeros tuvieron una participación poco significativa. Todas estas compañías tenían en común su pertenencia a sectores relativamente competitivos o en los cuales, el proceso de liberalización comercial, crearía un ambiente de competencia.

A partir de 1995, el alcance de las privatizaciones sería ampliado enormemente por medio de dos acciones simultáneas. Por una lado, la decisión de terminar con los monopolios del sector público y, por otro, la participación de los gobiernos estatales en el desarrollo de sus propios planes de privatizaciones.

De este modo, el programa siguió avanzando en el área de servicios públicos: generación y distribución de energía eléctrica, ferrocarriles, agua, gas y saneamiento básico, telecomunicaciones e instituciones financieras. Como se puede observar en el siguiente gráfico, la venta de activos estatales aumentó considerablemente en este segundo período.

En 1998, más del 41% de los activos transferidos fueron adquiridos por inversionistas extranjeros. En las ventas estatales, básicamente del sub-sector eléctrico y de las telecomunicaciones (la telefonía celular y las empresas federales de telecomunicaciones, sistema Telebrás), la presencia de empresas extranjeras ha sido aún

mayor, un 43% y un 60% respectivamente, lo que ha significado un rápido avance de los sectores de servicios como receptores de IED (CEPAL, 1998).

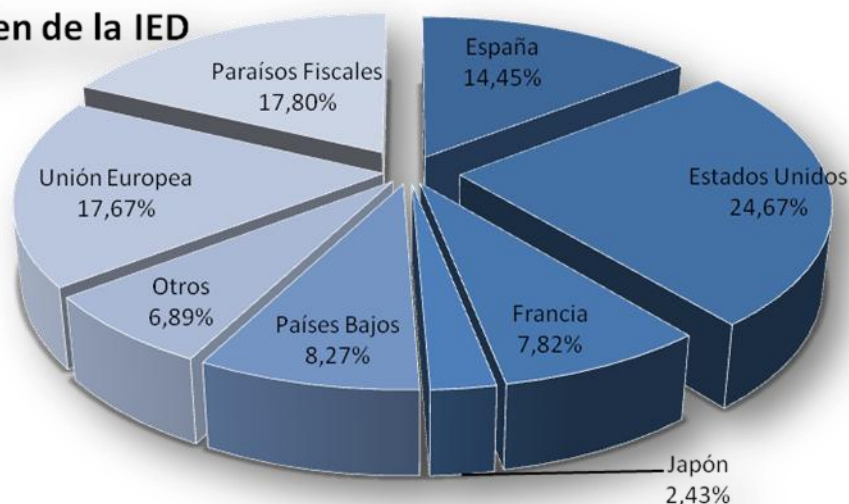


Fuente: BNDES. Tabla 1.3

Las privatizaciones representaron un importante porcentaje de la recepción de IED en Brasil. Sin embargo, es posible destacar que los mayores flujos que ingresaron bajo este concepto se concentraron entre 1997 y 1998. Estos años coincidieron con el auge de las ventas que realizaron los distintos estados brasileiros.

A igual que en Argentina, los mayores receptores de estos capitales extranjeros se concentraron en las áreas de las telecomunicaciones y los servicios de electricidad. En lo que respecta a los hidrocarburos, Argentina llegó más lejos, privatizando por completo su industria petrolífera. Brasil, en cambio, permitió la participación de capitales foráneos en dichas empresas, pero mantuvo una mayoría accionarial.

Origen de la IED



Fuente: Banco Central do Brasil. Tabla 1.4

Con relación a los países de origen, se observan cambios significativos en cuanto a la procedencia de las inversiones, alterándose la posición relativa de los países en el acervo de IED en Brasil entre 1995 y 2000. Entre los principales y tradicionales inversionistas en Brasil como el Reino Unido, Alemania, Suiza, Japón, Francia y Estados Unidos, solamente los últimos dos Estados mantuvieron un flujo de entrada considerable en el período estudiado. Los Estados Unidos continuaron siendo los poseedores de aproximadamente una cuarta parte de dicho acervo.

Por un lado, la participación relativa de la IED proveniente de Alemania, Japón, Reino Unido y Suiza fue mucho más baja en este ciclo. El primero de ellos presentó el cambio más abrupto, pasando de representar un poco más del 14% en 1995, a menos del 1.5% en el año 2000. De igual modo, Suiza y Japón pasaron a aportar un poco más del 1% de la IED en el 2000, después de representar más del 6.5% cada una.

Por otro lado, en Brasil, una parte no despreciable de las corrientes de IED, por origen, está registrada en paraísos fiscales. Según el Banco Central de Brasil, se identificó que la mayor parte de la IED de paraísos fiscales provenía de empresas transnacionales con origen en países desarrollados y que, por razones de planificación tributaria, operan por medio de holdings en estos lugares. También hay casos de empresas brasileñas que invierten en su propio país de origen a través de paraísos fiscales. La repatriación de capital de brasileños en el exterior ocurre, por lo general, por

medio de fondos de inversión extranjeros o de préstamos de corto plazo, que les garantizan mayor movilidad que la IED.

A su vez, se destacaron como inversionistas activos los Países Bajos, que ya tenían una presencia importante en Brasil. Aunque oficialmente no es un paraíso fiscal, aparentemente sirve de origen para la IED de otros países, porque la legislación tributaria neerlandesa resulta muy atractiva para las empresas transnacionales, lo que hace que varias de ellas transmitan su IED por medio de este país. De esta manera, la IED en Brasil con origen en los Países Bajos es, de hecho, sólo parcialmente neerlandesa.

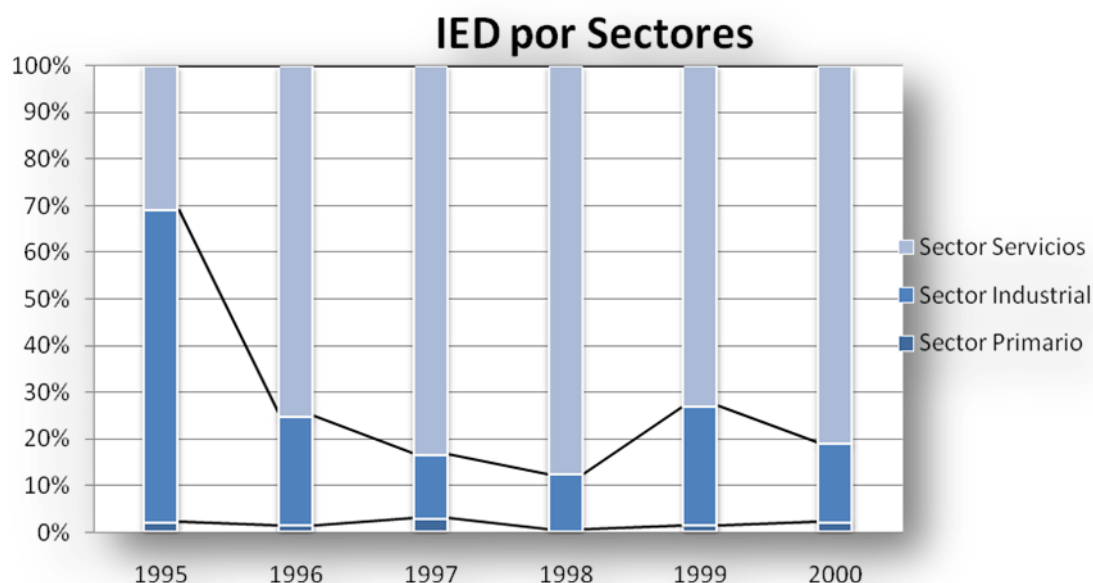
Otros actores que aumentaron su participación en las entradas de IED a Brasil, fueron los países ibéricos. De entre ellos, España ha sido la que mayores inversiones ha realizado, llegando a ser el segundo país de origen de estos fondos. En 1995, sólo un ínfimo 0.62% de la IED registrada en Brasil pertenecía a España. Para el año 2000, ese porcentaje aumentó considerablemente, llegando a superar ampliamente el 14% del total recibido. En efecto, la Unión Europea llegó a representar más del 65% de las inversiones realizadas en Brasil.

f. Estrategias de las ET

La mayor parte de la IED en Brasil siguió una estrategia corporativa de búsqueda de mercados para la cual, las dimensiones y el potencial de crecimiento del mercado interno brasileño fueron el mayor atractivo. En un segundo plano, se puede hallar la búsqueda de recursos naturales como estrategia de las ET, pero ésta se dio en menor medida.

A partir de la relativa estabilidad macroeconómica, a lo que se sumaron unas mejores condiciones de acceso a los servicios y la mejor competitividad en el ámbito de las manufacturas, se produjo la llegada de grandes entradas de IED. Esto se tradujo en un cambio patrimonial de algunas de las mayores empresas de servicios (telecomunicaciones, energía eléctrica, banca y comercio minorista) y una expansión y modernización de la capacidad productiva de ciertas actividades manufactureras

dominadas por las empresas transnacionales (automóviles, productos eléctricos y electrónicos).



Fuente: Banco Central do Brasil. Tabla 1.2

Tal cual se desprende del gráfico anterior, en lo que respecta al sector primario, los flujos de IED han sido muy reducidos y nunca han superado el 3% de las inversiones recibidas durante el período 1995/2000. Ello permite comprender la escasa importancia otorgada por los inversores a este sector en particular.

Sin embargo, la modificación más importante se produjo en el cambio de tendencia que la IED ha manifestado durante el período en estudio. Mientras que a lo largo de la historia de Brasil, los fondos extranjeros se concentraron mayoritariamente en el sector industrial, a partir de las mutaciones acaecidas durante la década del noventa, los servicios han tomado la delantera como principal destino de las inversiones foráneas. A partir de la apertura y liberalización de los mercados, las privatizaciones de activos federales y estatales, y la revisión constitucional que eliminó los monopolios, no sólo se produjo un aumento cuantitativo de las inversiones, sino que éstas se concentraron en las nuevas oportunidades que el mercado de servicios brasileiro ofrecía.

Para comprender de manera más acabada esta alteración en los flujos de IED, es necesario analizar los cambios producidos al interior de la industria brasileira. Durante la década de los noventa, el proceso de ajuste del sector industrial brasileño pasó por tres fases distintas, que repercutieron en las estrategias de las ET.

El primer período que se extendió entre 1990 y 1992 estuvo marcado por una profunda recesión, la productividad acusó un crecimiento modesto, en un contexto de estrategias defensivas de ajuste. Así, el proceso de apertura de la industria brasileña se inició en circunstancias de profunda recesión, que comenzaron a reducir el elevado superávit comercial del país.

En esta etapa, las ET seguían una estrategia de retroceso gradual, realizando ajustes de naturaleza defensiva para mantenerse en el mercado. Aquí, los grupos privados nacionales comenzaron a demostrar importantes símbolos de fragilidad. En forma paralela a estas acciones, se iniciaba el proceso de privatización de empresas estatales que operaban en el sector industrial, con el objeto de lograr mayor eficiencia en ellas.

El período entre 1993 y 1994 estuvo marcado por el crecimiento extraordinario de la producción, inducido por la expansión de la demanda, en el contexto del programa de estabilización. Ello condujo a una ligera recuperación de las inversiones productivas. Sin embargo, el contexto hiperinflacionario provocó riesgos e incertidumbre, que inhibieron un retorno más significativo de las inversiones. En estos años, las exportaciones mostraron un aumento en general, de la mano de un crecimiento del comercio internacional, en particular en el ámbito del Mercosur. En cuanto a las importaciones, hubo un fuerte incremento producto del proceso de liberalización y la valorización cambiaria.

Con la recuperación de la actividad económica, se puede argumentar que el mercado interno continuó siendo un poderoso factor de atracción para las empresas extranjeras, potenciado, adicionalmente, por la consolidación y profundización del proceso de integración regional.

Empero los productores de bienes de consumo disponían de alguna capacidad ociosa, ésta resultó insuficiente para atender los nuevos requerimientos de competitividad del mercado interno en la fase de apertura comercial. Así, la necesidad de volverse más eficientes y expandir la producción local explica en buena medida las nuevas inversiones del sector manufacturero. Aunque la mayor parte de este auge de

inversiones estuvo a cargo de empresas con actividades en Brasil, también se hicieron presentes nuevos entrantes, especialmente en las industrias automotriz y electrónica.

Este momento se puede marcar como el inicio del despegue de la IED en Brasil. La productividad presentó un crecimiento excepcional, en el contexto de cambios organizacionales y tecnológicos en la industria. La estrategia de ajuste de los grupos privados y extranjeros se asentó en la reestructuración y modernización, basada en la reposición de equipamientos por medio del aumento de la importación de bienes de capital, nuevas tecnologías de producción y modernas técnicas de administración (CEPAL, 1998).

El caso de la industria automotriz ilustra claramente la influencia que ejercieron los nuevos patrones de competencia en la extraordinaria reactivación de los flujos de IED en Brasil. Hasta 1990, las importaciones de automóviles eran prácticamente inexistentes en el país. El volumen de importación de vehículos de uso particular o de uso mixto creció de manera significativa. Lo cual significó que las principales montadoras ya instaladas en el país tuvieron que hacer inversiones destinadas a adquirir nuevas instalaciones, o ampliar y modernizar las existentes, como respuesta al efecto competitivo de las importaciones. Por otro lado, las empresas que comenzaban a exportar al Brasil en los años noventa se vieron estimuladas a realizar inversiones para adquirir ventajas de localización vinculadas a la mayor proximidad con los consumidores brasileños.

Finalmente, entre 1995 y el año 2000, se produjo un contexto de crecimiento modesto y bajos niveles de inversión en activos fijos y en tecnología. No obstante, la productividad ha presentado un crecimiento elevado, como resultado del avance del proceso de reestructuración y modernización de las empresas.

Paradójicamente, el bajo dinamismo de la demanda interna es la variable clave en este proceso, en tanto que el mercado externo funcionó como válvula de escape. El avance del Mercosur provocó una nueva división regional del trabajo, que se manifestó de manera concreta en la producción de automóviles.

Al realizar una comparación con Argentina, sólo tres grandes ramas concentraron el 93% de los flujos recibidos por el sector manufacturero para 1995: la industria de alimentos, bebidas y tabaco; la industria química, petroquímica y productos de caucho; y el complejo automotriz.

En Brasil se advirtió que la industria no había perdido importancia como sector de aplicación de la IED hasta 1995, y que la misma era cuantitativamente superior a la registrada en Argentina. Como consecuencia de la creciente importancia de las inversiones en el área de los servicios, la participación del sector industrial en el flujo de IED comenzó a decaer desde ese año. Dentro del sector industrial, los cambios tampoco han sido relevantes, destacándose sólo el aumento de las inversiones en la rama automotriz. Hasta 1995 el principal sector en términos de stock de IED manufacturera era el complejo químico; seguido de maquinaria y equipos; y la industria automotriz y de autopartes. Entre los tres, alcanzaban cerca del 70% del flujo de IED industrial en ese año.

A pesar de todas las transformaciones que tuvieron lugar en la industria carioca, el crecimiento de la IED en este sector durante los primeros años fue menor que el que se registraba en las décadas de 1970 y 1980. Como corolario de su menor peso a nivel de flujos, la participación del sector industrial en el stock de IED cayó del 67,2% en 1989, al 60,4% en 1995 y al 34,6% en el año 2000.

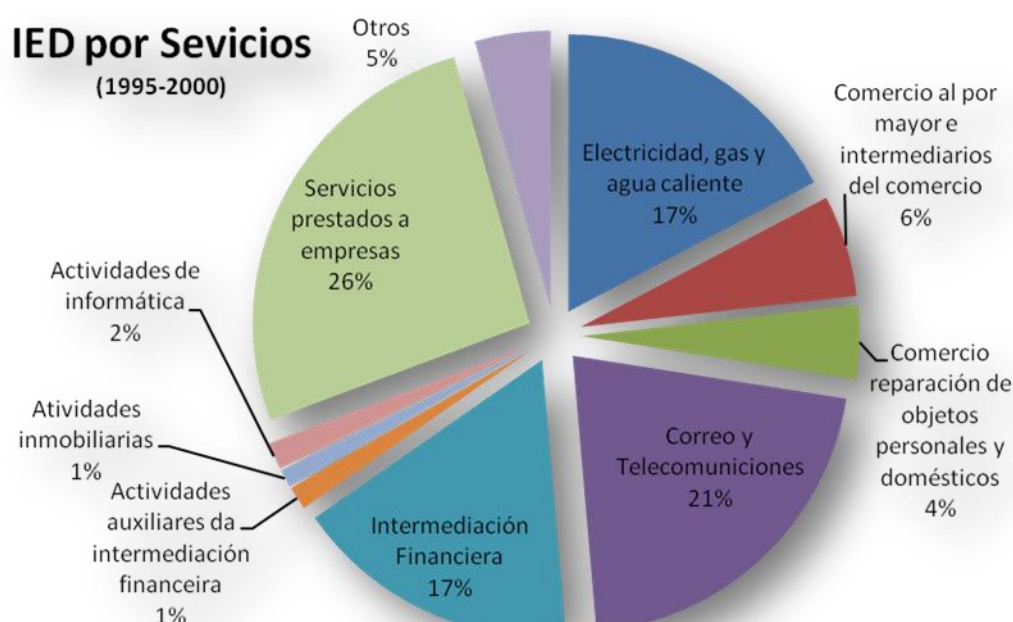
—En resumen, durante toda la década de 1980 y la primera mitad de la siguiente, las empresas transnacionales se mantuvieron resistentes al mercado brasileño. La estrategia predominante en este largo período fue de retroceso gradual [...]. A partir de 1994, las empresas transnacionales enfrentaron un renovado entorno competitivo que las obligó a reevaluar sus estrategias corporativas en Brasil. Algunas se retiraron, otras racionalizaron sus operaciones y las restantes reestructuraron y modernizaron sus instalaciones, anunciando ambiciosos planes de inversión.” (Gonçalves, 1997: citado en CEPAL 1999b).

g. Servicios

Durante la década del noventa, la privatización de activos estatales, combinada con el potencial de mercado de los servicios de energía eléctrica y telecomunicaciones fueron, sin lugar a dudas, los principales factores de atracción para que las ET

ingresaran al país. Ambas prestaciones ostentaban grandes perspectivas de crecimiento a partir de un bajo consumo de los mismos antes de ser privatizados. Así, en el sector de la energía, aunque el servicio estuviera relativamente más desarrollado en comparación con las telecomunicaciones, el consumo per cápita en Brasil aún era muy bajo. Del mismo modo, el mercado de las telecomunicaciones, presentaba una fuerte demanda reprimida.

No obstante, otros sectores también participaron de manera activa en la recepción de fondos externos. Entre los servicios públicos privatizados se encuentran el gas, el agua y el petróleo. En el ámbito privado, los receptores fueron los bancos, el comercio mayorista, la TV por cable, y los hoteles, transformándose en destinatarios de una significativa parte de flujo total de IED durante los años de auge de las inversiones.



Fuente: Banco Central do Brasil. Tabla 1.5

Como se puede apreciar en el gráfico anterior, entre 1995 y el año 2000, la IED se concentró en cuatro grandes rubros dentro del área de servicios. Teniendo en cuenta que en este período de tiempo las inversiones cambiaron su tradicional destino y se concentraron en los servicios, es correcto afirmar que las mismas se centralizaron principalmente en cuatro grandes áreas.

La primera de ellas hace referencia a la prestación de servicios a las empresas. Este ítem, que es el que mayor porcentaje recibe, tiene que ver con los procesos de reestructuración y modernización que llevaron a cabo las empresas a partir de las nuevas condiciones imperantes en el mercado brasileiro. Como se mencionó anteriormente, estas acciones emprendidas por los actores locales y los nuevos ingresantes fueron consecuencia directa de la liberalización y privatización que atravesó el país.

En el sector eléctrico brasileiro, el Estado no tenía los recursos necesarios para ampliar la capacidad de generación, ni para la mantención y modernización de los sistemas de distribución y transporte. Es en este contexto, que se ubicó a la privatización como una salida concreta para la actualización del servicio. De esta manera, con la entrada del capital privado se fomentaría las inversiones y se podrían diversificar las fuentes energéticas.

Empero esta idea primigenia, el propio proceso de privatización quedó a medio camino, dado que las resistencias políticas se acentuaron cuando se evaluó privatizar gran parte de las generadoras hidroeléctricas. Las grandes ventas estatales, que pasaron predominantemente a manos de ET, ocurrieron sobre todo en el área de la distribución y no en la generación de electricidad, tornando vulnerable al crecimiento económico del país.

Las telecomunicaciones representaron otra significativa proporción de las inversiones externas durante el lapso de tiempo estudiado. El gran atractivo del mercado brasileño se asentaba en una importante demanda reprimida y en un relativo atraso tecnológico. Sus estrategias de internacionalización se materializaron mediante una creciente participación de IED, así como a través de alianzas y consorcios con empresas y capitales locales. En 1998, la división del sistema Telebras y su posterior privatización abrieron el mercado de las telecomunicaciones al capital extranjero. Esto generó un importante ingreso de divisas para el país bajo el concepto de IED.¹⁰²

¹⁰² De este modo, el territorio nacional se dividió en cuatro zonas y se licitaron tres concesiones de telefonía fija local y larga distancia regional, una de larga distancia nacional e internacional y ocho de telefonía celular.

Con el control del proceso inflacionario, a partir del Plan Real, el gobierno brasileiro llevo a cabo una profunda reestructuración del sistema financiero. Desde 1994 en adelante, el número total de instituciones en funcionamiento bajó a casi la mitad, mediante diferentes procesos de fusiones y adquisiciones o liquidaciones.

De manera deliberada, el gobierno brasileño estimuló el ingreso de instituciones extranjeras al sector bancario nacional con la meta de impedir una crisis bancaria sistémica. Su mayor presencia en los servicios financieros del país se advirtió en función de la reducción de la participación de los bancos públicos provinciales mediante privatizaciones o liquidaciones. Se implementaron una serie de medidas concretas para perseguir este objetivo, como la creación de un Programa de Estímulo a la Reestructuración del Sistema Financiero Internacional y la reglamentación de un Fondo de Garantías de Crédito.

Desde 1995, las empresas transnacionales también se hicieron presentes en el área del comercio, tanto mayorista como minorista, desencadenando profundas transformaciones. Ello estuvo motivado por la estabilización, que generó una gran oportunidad de expansión, y por el aumento real de la renta de la población. Considerando el relativamente bajo patrón medio de consumo de la población brasileña, además del tamaño de la población, el gran potencial de crecimiento de la demanda local ejerció una fuerte atracción. De hecho, este fue el factor determinante en la expansión de las cadenas globales hacia los mercados emergentes como Brasil.

En el caso de Brasil, los nuevos entrantes vieron facilitado su acceso por la mayor identidad cultural con los países de origen de las empresas y la difusión de tecnologías de la información en las empresas minoristas (CEPAL, 2004). En este sentido, es interesante observar que las primeras redes minoristas que entraron al mercado brasileño fueron las cadenas europeas, pues entre las clases media y alta en Brasil predominaban características de consumo más europeas. El patrón cultural norteamericano pasó a penetrar de manera más generalizada en los sectores de más baja renta en el ámbito mundial.

México

México constituyó el segundo destino latinoamericano de la IED durante el período analizado. Ello se debe, como se sostuvo anteriormente, a un contexto internacional propicio, que permitió el establecimiento de inversiones en el país. A pesar de ello, la política interna vuelve a desempeñar un rol clave en la atracción de los mismos.

La crisis de la deuda de 1982 marcó un hito en la cosmovisión de la dirigencia política: las dimensiones alcanzadas por el Estado en el marco del desarrollismo y la ISI comenzaron a presentar grandes limitaciones. Así, el neoliberalismo se presentó como una salida coherente al estancamiento económico y al crecimiento desmesurado de la deuda externa.

Los significativos flujos de divisas que recibió el país se condijeron con la apertura comercial, las privatizaciones y la creciente participación de ET en la economía azteca. De esta manera, México no escapó a la ola neoliberal que se expandía por el continente latinoamericano, demostrando una especial similitud con Argentina y Brasil. No obstante, si bien los tres países partieron de un análogo núcleo de políticas neoliberales, la IED que ingresó a México presentó propiedades distintivas que la diferencian de la atraída por ambos países sudamericanos. Ésta, permitió cimentar el crecimiento económico mexicano en base a las exportaciones de bienes manufacturados, a partir de que las ET fomentaran creación de nuevos activos y la competitividad internacional de sus productos.

Las similitudes con los países sudamericanos en cuanto a la aplicación de medidas neoliberales y las diferencias de las estrategias adoptadas por parte de las ET hacen que México se presente como un caso paradigmático, digno de ser analizado.

4.2. La IED en México

Desde finales del siglo XIX, México ha sido un significativo receptor de IED, siendo destinatario de cuantiosos recursos externos que han participado en sectores económicos específicos. Los flujos de capital más destacados provenían de Europa y Estados Unidos y se orientaban en particular hacia los recursos naturales del país. Entre ellos, se encontraban los sub-sectores de minería, petróleo, textil, del transporte y la explotación de haciendas y plantaciones. Asimismo, también se realizaron fuertes aportes a la expansión del sistema ferroviario y una serie de servicios, incluidos la energía eléctrica y la banca. Estos capitales incidieron fuertemente en el descenso de los precios del transporte y en la mejoría de las comunicaciones en gran parte del país.

Desde los inicios de la Revolución en 1910 y hasta finales de la década de 1930 se verificaron una serie de transformaciones relevantes que afectaron al conjunto de las actividades desarrolladas en el país. En virtud de la Constitución de 1917 y otras leyes posteriores, se otorgó a la Nación la propiedad legítima de los recursos naturales. Estos cambios constitucionales reflejaron no sólo un viraje ideológico como resultado de la Revolución Mexicana, sino también una creciente pujanza económica de origen nacional. Entre 1910 y 1934, a pesar de diversos conflictos entre el Gobierno y las empresas extranjeras, los niveles de capital foráneo se mantuvieron sin mayores alteraciones (CEPAL, 1999b).

La presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940) emprendió un reordenamiento social, económico y político que definió las bases de la nación mexicana hasta finales de la década de 1960. La reforma agraria y las nacionalizaciones, así como la búsqueda y el impulso de la intervención económica del Estado con vistas a lograr la modernización del país sobre la base de la industria nacional, fueron algunos de los principales sustentos del desarrollo durante ese período. La nacionalización del sistema ferroviario y, sobre todo, la expropiación petrolera en 1938, repercutieron profundamente en los flujos de capital extranjero y en la relación de las empresas extranjeras con el Gobierno nacional. Consecuencia de ello, durante esos años, el acervo de la IED registró una enérgica caída.

No obstante, con posterioridad a la segunda guerra mundial, la afluencia de IED aumentó de manera sostenida. Entre los factores que incentivaron fuertemente el ingreso y su radicación en México se hallaban la presencia de un mercado relativamente cerrado

a las importaciones que limitaba la competencia de mercancías y servicios extranjeros por barreras arancelarias y para-arancelarias y un tipo de cambio fijo.

A partir de este resurgimiento de la IED en el país centroamericano, la inversión extranjera mostró una creciente diversificación, al desplazarse de las actividades agrícolas a los sectores industriales y de servicios. A principios de la década de 1970, la participación del capital foráneo en el PIB manufacturero alcanzaba a más del 20%, concentrándose en los productos químicos, la maquinaria y los aparatos eléctricos, y el equipo de transporte (CEPAL, 1999b).

Un patrón común en la IED receptada por parte de México, fue la importante presencia de capitales norteamericanos. Con el mencionado restablecimiento de los fondos externos al país, Estados Unidos ha sido el principal país de origen, con una trayectoria en constante ascenso. Con proporciones mucho más reducidas, lo seguían en importancia la República Federal Alemana, el Reino Unido y Suiza.

En marzo de 1973, se promulgó la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Ella fue un hecho de gran relevancia en la evolución económica de México, ya que por primera vez se establecía un marco regulatorio específico para la IED. En esta Ley se mantenía el carácter restrictivo de la política nacional al reservar una serie de actividades exclusivamente para el Estado y los inversionistas mexicanos. El Estado tenía la exclusividad de las actividades vinculadas al petróleo y los demás hidrocarburos, la petroquímica básica, la explotación de minerales radioactivos y la generación de energía nuclear, la minería, la electricidad, los ferrocarriles y las comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas. También había áreas reservadas sólo para los mexicanos; entre éstas se contaban la radio y televisión, el transporte automotor urbano, los transportes aéreos y marítimos nacionales, la explotación forestal, la distribución de gas y las que se establecieran en virtud de leyes específicas.

A su vez, la legislación reguladora estipulaba que la inversión extranjera podría tener una participación máxima de 40% a 49% del capital en empresas y actividades relacionadas con la explotación y el aprovechamiento de sustancias minerales y productos secundarios de la industria petroquímica, la fabricación de partes y

componentes para vehículos automotores y otras que se señalaban en leyes específicas. No obstante, se permitía la participación mayoritaria de la inversión extranjera en proyectos particulares que, debido a sus características, se consideraran convenientes para la economía del país.

A finales de la década de 1970, el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones industriales comenzaba a revelar importantes limitaciones. El estancamiento del sector manufacturero privado se reflejó en un incremento sostenido de los déficits comerciales y de la cuenta de capitales, que no podían seguir financiándose con el superávit del sector primario. Durante esos años, las exportaciones petroleras y el endeudamiento externo permitieron sobrellevar la crisis estructural. Las únicas excepciones eran unas pocas ramas manufactureras con alta participación de empresas extranjeras.

En 1982, esta situación se volvió insostenible, desatándose la llamada crisis de la deuda externa. El fuerte impacto de esa crisis hizo que las autoridades mexicanas redefinieran la estrategia de desarrollo del país y el papel que debería desempeñar la inversión extranjera. A partir de 1985 se puso en práctica un acelerado programa de apertura comercial y se realizó el Pacto de Solidaridad Económica en diciembre de 1987, en el que se establecía que las nuevas prioridades económicas del país eran el desarrollo de un sector manufacturero privado dinámico y una creciente participación en los mercados internacionales por la vía de las exportaciones.

Los cambios se consolidaron cuando a la desregulación y apertura de la economía empezaron a sumarse amplios programas de privatización de activos estatales, esquemas de conversión de deuda externa en capital, y la eliminación generalizada de subsidios directos e indirectos, así como de programas orientados hacia empresas, sectores y regiones específicas. Estas acciones fueron comunes a muchos de los países de la región, transformándose en medidas necesarias para favorecer el ingreso de fondos al país.

No obstante, la política que mayor impacto tuvo en México fue la de fomento de las exportaciones mediante los programas de actividades de maquila. En estas circunstancias, las iniciativas para atraer inversión extranjera adquirieron gran

relevancia como parte integral de la nueva estrategia. Desde la perspectiva macroeconómica, estos recursos se convirtieron en una de las principales fuentes de financiamiento; se dejó así atrás una orientación micro-económica y de organización industrial, para transformarlos en uno de factores más importantes para la modernización económica y la orientación exportadora del sector manufacturero. A partir de entonces, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras se convirtió en la principal institución en materia de políticas relacionadas con la inversión foránea. En mayo de 1989, el interés en promover el incremento de la IED mediante normas claras y de aplicación automática llevó a las autoridades a emitir el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

México pasó de un siglo marcado por el nacionalismo, donde restringió fuertemente la participación de capitales foráneos, a una acelerada apertura económica para favorecer su ingreso. Esta política de inclusión de IED a la economía azteca se fortalecería años más tarde con el auge de las inversiones en América Latina durante la década del noventa y con las acciones emprendidas por el gobierno para asociarse en acuerdos de libre comercio con otros países.

a. Nueva estrategia de Desarrollo

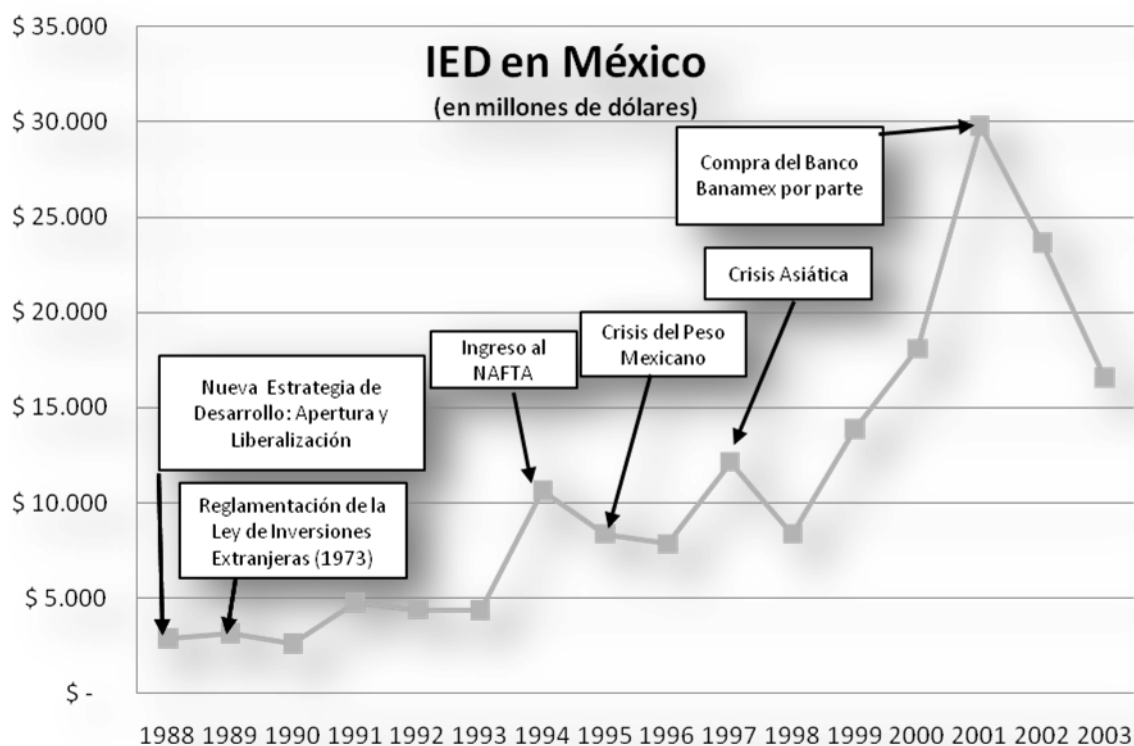
El gobierno mexicano decidió emprender un camino que llevara a la economía del país a un reposicionamiento en el contexto internacional. Este se tradujo en la adhesión a diversos acuerdos internacionales en pos de una mayor liberalización del comercio, como principal medida para insertarse en la economía mundial después de la crisis de la deuda de principios de los años ochenta. Entre las estrategias implementadas, es de gran importancia resaltar el Acuerdo de Libre Comercio realizado con las potencias del norte de América. La conformación de un área de libre circulación de productos y manufacturas le granjeó al país azteca un importante flujo de divisas destinadas a la modernización de sus industrias con el objeto de abastecer a sus nuevos socios comerciales.

Como sostuvo Michael Mortimore, *“lo interesante del caso de México, que lo hace único en la región, es que las empresas transnacionales, mayormente estadounidenses, buscan eficiencia en México. Muchas empresas de Estados Unidos*

que tuvieron grandes dificultades para defender su participación de mercado en industrias como la automotriz, la electrónica y las confecciones frente a las importaciones desde Asia (autos japonesas, computadoras japoneses, coreanas y taiwaneses, y confecciones chinas), establecieron plantas en México para aprovechar los salarios más bajos y la política mexicana de facilitar operaciones de ensamblaje combinada con las ventajas arancelarias que otorga el mecanismo de producción compartida del Gobierno de Estados Unidos. Además, el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, que entró en vigencia en 1994, crea las condiciones para la consolidación de los sistemas continentales de producción integrada de estas empresas” (M. Mortimore, entrevista por correo electrónico, 20/07/2010).

En efecto, entre 1990 y 1998, la importancia de América del Norte en el comercio mexicano total aumentó de 69% a 82%, y más de dos tercios del acervo de IED en México tuvieron su origen en Estados Unidos y Canadá. Por una parte, la incorporación de la economía mexicana al bloque norteamericano obedece primordialmente al reto de mejorar su competitividad en el exterior ante un nuevo orden industrial internacional. Por otro lado, la participación de México le resultaba conveniente a las empresas transnacionales norteamericanas puesto que les permitía aumentar su competitividad con respecto a Japón y la Unión Europea (CEPAL, 1999b).

En México, el ingreso medio anual de IED se expandió con creces. Hasta finales del primer lustro, las inversiones radicadas en el país no superaban los 5.000 millones de dólares, mientras que en la segunda mitad de la década del noventa, los flujos crecieron exponencialmente. A principios del nuevo siglo, la IED trepó hasta llegar casi a los 30.000 millones, gracias a una operación en el sector bancario, para luego retornar a un nivel similar al promedio correspondiente a fines de la década de 1990.



Fuente: Banco de México. Tabla 2.1

b. Políticas Nacionales

Un gran cambio de política económica se puede rastrear a principios de la década del ochenta, en donde las grandes dimensiones del Estado se presentaron como factores limitantes para el desarrollo del país. Frente a esta situación, el paradigma neoliberal se exhibía como la solución para orientar la economía hacia el crecimiento.

Después de una controversial elección, Miguel de la Madrid asume la presidencia de México en 1982. Con el comienzo de la crisis de la deuda durante ese año, se concluyó que la industrialización por sustitución de importaciones había alcanzado su límite. El modelo económico esgrimido hasta ese entonces entró en crisis y con él, sus estructuras e instituciones. De la Madrid implementó una serie de medidas de optimización de recursos para abatir la crisis y asegurar el pago de la deuda. De esta manera, se daba comienzo a las primeras acciones neoliberales, dando los primeros pasos hacia la apertura económica, la desregulación y descentralización así como la privatización de empresas estatales.

Hacia 1988, luego de asumir el Poder Ejecutivo, Carlos Salinas pone de manifiesto que su política económica estaría orientada a continuar las reformas de

liberalismo comercial. Bajo su administración se consolidaría el modelo neoliberal en México. Así, en el marco de las reformas salinistas, aceleró y acentuó el proceso de privatización de empresas del Estado iniciado en 1982. En respuesta al excesivo crecimiento de la deuda externa, consideró necesario el cumplimiento de tres objetivos esenciales para combatirla: disminuir la carga del servicio de la deuda; alentar a la repatriación de capitales; y atraer la inversión extranjera. Con el objeto de lograr estas metas, reorganizó las instituciones financieras a partir de una importante desregulación del sector.¹⁰³

En efecto, dado que las industrias mexicanas no eran lo suficientemente productivas ni competitivas a escala global como para poder exportar y generar divisas y, sumado al hecho de que el país no era sujeto de crédito, la IED era una vía para compensar la balanza de pagos. Además de ayudar a las cuentas nacionales, las inversiones crearían industrias más competitivas y traerían consigo la posibilidad de transmitir tecnología al país.

La atracción de inversión extranjera adquirió gran relevancia y desempeñó un rol fundamental en esta nueva estrategia, puesto que se convirtió en la principal fuente de financiamiento del modelo económico. Esto se debió a que las anteriores fuentes de financiamiento externo, como el superávit agropecuario, petrolero y el endeudamiento externo, dejaron de existir o no eran suficientes para solventar las crecientes necesidades de la economía mexicana.

De esta manera, el Consenso de Washington llegaba al país azteca y propugnaba un Estado minimalista, que aplicara políticas económicas horizontales que tuvieran por objeto afectar a todas las empresas, ramas, sectores y regiones por igual. Contraria a la sustitución de importaciones, el nuevo modelo de crecimiento proponía una serie de nuevas prioridades económicas: las exportaciones y el sector manufacturero privado debían convertirse en los pilares de la nueva estrategia de crecimiento.

¹⁰³ La reorganización de las instituciones financieras del país se concentró en 5 áreas: a) liberación financiera; b) innovación financiera; c) fortalecimiento de intermediarios financieros; d) privatización de la banca comercial y e) financiamiento del déficit gubernamental.

Congruente con la política de adaptación de la economía mexicana a la realidad internacional, el gobierno firmó el GATT en 1986, en 1992 se suscribió el Tratado de Libre Comercio México - Chile y se incorporó al foro de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC) en 1993. Un año después, ingresó a la OCDE, y en 1995 se suscribieron tres Tratados de Libre Comercio con países latinoamericanos: el del Grupo de los Tres (México – Colombia -Venezuela), con Bolivia y con Costa Rica.

En 1997 se ratificó el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea y el Acuerdo de Libre Comercio entre México y la Unión Europea. En adición, realizó un TLC con Nicaragua en 1998 y mantiene negociaciones similares con Panamá, Perú, Ecuador, y con el "Triángulo del Norte" de Centroamérica (Guatemala – Honduras - El Salvador). El acceso seguro y preferencial a los mercados del Norte, Centro y Sur de América le han permitido a México continuar con el crecimiento de sus exportaciones manufactureras, contribuyendo a mantener el crecimiento en la producción y el empleo.

A todas estas acciones, enmarcadas en este patrón de inserción internacional, se sumó una iniciativa con los gobiernos norteamericano y canadiense que se transformó en un factor clave en las inversiones registradas a partir de la entrada en vigencia del acuerdo. En 1994 se implementó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Todas estas medidas tuvieron en común el propósito de adaptar la economía mexicana a las necesidades y requerimientos de las empresas transnacionales globalizadoras, especialmente las estadounidenses, a partir de la fuerte gravitación que éstas ejercieron en la economía local. En realidad, la creciente vinculación de México al mercado internacional equivale a una mayor integración de su economía al bloque de América del Norte, en particular a los Estados Unidos (CEPAL, 1999b).

En 1993, anticipándose a la implementación del TLC con sus vecinos del norte, las autoridades mexicanas modificaron el marco regulatorio de la IED para adaptarlo a la nueva estrategia de desarrollo. De este modo, se eliminaron múltiples restricciones a la inversión extranjera, vigentes desde la promulgación de la Ley de 1973. En ella, y en su posterior reglamentación de 1989, se establecían restricciones a la inversión extranjera en la mayoría de las partidas de la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos. Así, mientras unas eran reservadas exclusivamente para el Estado o para los

nacionales mexicanos, otras exigían una participación minoritaria o bien autorización previa de la CNIE (Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras). A partir del nuevo marco regulatorio de la IED, la legislación permitió la participación de los capitales externos prácticamente en todas las actividades económicas: de las 704 partidas catalogadas en la clasificación mexicana, 606 están 100% abiertas al capital extranjero, 35 le permiten una participación de hasta 49%, 37 requieren autorización previa de la CNIE y sólo 16 no admiten la participación de la IED (CEPAL, 1999b).

Posteriormente, con la Reforma a la Ley en 1996, se introdujeron nuevos cambios legislativos en sub-sectores específicos, como las telecomunicaciones, los ferrocarriles y las finanzas, entre otros. Se buscó el fomento de la IED en actividades intensivas en capital, dinámicas en el desarrollo tecnológico, así como en actividades orientadas hacia las exportaciones (partes y componentes electrónicos, maquiladoras y equipo fotográfico (Dussel Peters, 2000). En la misma línea de acción, en 1998 se reglamentó la Reforma a la Ley de Inversión Extranjera de 1996 de modo que asegurara la compatibilidad de la normativa mexicana con el TLC, y se incluyeron aspectos sobre la protección de la propiedad intelectual.

Todas estas medidas han marcado un punto de inflexión en la legislación mexicana. Internamente, y antes de la implementación del acuerdo en 1994, el gobierno de México se vio en la necesidad de realizar todas estas modificaciones, reformas e incluso de elaborar nuevas leyes para los sectores que se vieron afectados. Sin embargo, el TLCAN fue mucho más allá de aquellas implicaciones legislativas. Desde la conformación del mismo, el acuerdo se ha convertido para el gobierno en el techo para toda negociación bilateral o multilateral de comercio y de inversión, puesto que México anteriormente no tenía acuerdos de inversión con otras naciones (Dussel Peters, 2000). Desde su entrada en vigor, el gobierno ha pasado a ser en uno de los principales promotores para desregular los flujos de inversión extranjera a nivel internacional y con la intención de vincular explícitamente el comercio y los flujos de inversión extranjera¹⁰⁴.

¹⁰⁴ El capítulo XI del TLCAN, se refiere específicamente al tema de la inversión y contiene los siguientes principios: a) otorga un trato nacional a todos los inversionistas de los países miembros, b) hace extensivo los beneficios que confieran a inversionistas de otros países, miembros o no miembros del TLCAN (Trato de Nación Más Favorecida), c) las inversiones de los países miembros serán tratadas conforme a los principios de protección y seguridad que brinda el Derecho Internacional (trato mínimo), d) se eliminarán todo tipo de requisitos de desempeño, e) se permitirá la libre transferencia de recursos al exterior, f) se incluyen mecanismos para la expropiación e

En todas estas acciones se aprecia una creciente búsqueda para ofrecer amplias seguridades a la inversión extranjera que se establece en México, aspectos también reflejados en el TLCAN y los APPRI¹⁰⁵, una reducción de los trámites exigidos a los capitales para su ingreso al país, así como un significativo aceleramiento de la aprobación o rechazo de trámites en general.

Durante el sexenio de 1994-2000, Ernesto Zedillo (ex secretario de Educación Pública de Salinas) ocupó la presidencia y se transformó en el tercer mandatario priista de corte neoliberal. La continuidad del neoliberalismo se mantuvo gracias a la continuidad en el ámbito político. De esta forma, luego de recibir el apoyo del FMI frente a la crisis del Tequila, se comprometió a utilizar medidas fiscales para estabilizar el mercado cambiario, aceleró el proceso de pago a sus acreedores por medio de la reactivación de las privatizaciones y fomentó un proceso de extranjerización de la banca mexicana.

En el contexto de la crisis de 1994-1995, la legislación en torno a la inversión extranjera en el sector ha sufrido cambios significativos. Mientras que la Ley de 1993 preveía que la IED no podrá participar en más del 30% y 49% del capital social, dependiendo de la actividad específica, la Reforma a la Ley en 1996 deroga lo anterior y permite una participación de hasta el 49%.

En lo que respecta a la extranjerización de la banca, la Ley de Protección al Ahorro Bancario de enero de 1999 derogó varios artículos de la Ley de 1993 y su Reforma y, en general, permitió una participación en los servicios financieros de hasta el 100% en sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple, casas de bolsa y especialistas bursátiles. En otros servicios financieros como

indemnización de inversiones expropiadas, g) se asegura que los inversionistas tienen derecho a acudir ante los tribunales nacionales o internacionales para ejercer sus derechos y h), se plantean una serie de reservas y excepciones en lo referente a los principios de trato nacional, de Nación Más Favorecida, de requisitos de desempeño, así como de actividades reservadas en favor del estado mexicano.

¹⁰⁵ Los APPRI son tratados internacionales en materia de IED que, conforme a bases de reciprocidad, son diseñados para el fomento y la protección jurídica de los flujos de capital destinados al sector productivo. Se reconocen como un elemento generador de confianza para los inversionistas extranjeros, ya que permiten el establecimiento de un clima favorable para la inversión, estimula la inversión productiva y, simultáneamente, promueven el desarrollo económico del país. México ha continuado la negociación y firma de los mismos con la finalidad de mantenerse como uno de los principales países en vías de desarrollo receptores de IED, y uno de los líderes en este rubro dentro de América Latina. A la fecha, México ha suscrito 24 APPRI con 25 países.

en uniones de crédito, instituciones de fianzas, casas de cambio, almacenes generales de depósito y arrendadoras financieras, entre otras, la participación máxima de la inversión extranjera es del 49%. De esta forma, con la Reforma en 1996 y los cambios realizados en 1999, se han producido masivas adquisiciones por parte de empresas extranjeras en el sector financiero mexicano.

c. Flujos de IED

Para analizar las inversiones externas realizadas en México es necesario dividir el proceso en dos grandes etapas, puesto que se han realizado cambios estadísticos en los registros del país. Desde 1994, las estadísticas sobre la IED han sido homologadas de acuerdo con las recomendaciones sobre la balanza de pagos del FMI y la OCDE. Lo anterior tiene como resultado que las estadísticas sobre la IED anteriores y posteriores a 1994 no sean compatibles.

La IED antes de 1994

Después de la Ley de 1973 se aprecian crecientes flujos de IED para el período 1974-1993. La tasa de crecimiento promedio anual para 1974-1993 fue de 20.9%, aunque se destacan los períodos 1983-1987 y 1988-1993, con un 28.1% y 30.5%, respectivamente. También se observan importantes cambios en cuanto al destino de la IED. En general, la principal tendencia desde la década de los ochenta es la creciente participación de los sectores manufactureros y de servicios, mientras que el sector agrícola pierde presencia continuamente, y particularmente si se la compara con décadas anteriores. El sector manufacturero ha sido el principal destino de la IED y participó con el 66.34% durante 1980-1988 y disminuyó al 28.63% durante 1989-1993. Esta tendencia también es resultado de las masivas privatizaciones, particularmente en el sector de las telecomunicaciones y de teléfonos de México.

Para el período 1989- 1993 la IED se caracteriza por los crecientes montos de IED, que arrojan una tasa de crecimiento anual de 18.3%, lo que representa más del doble de los flujos ingresados para el período 1980-1988. En la misma se observa una alta y creciente participación de la IED estadounidense. Ésta representó el 63.2% para el

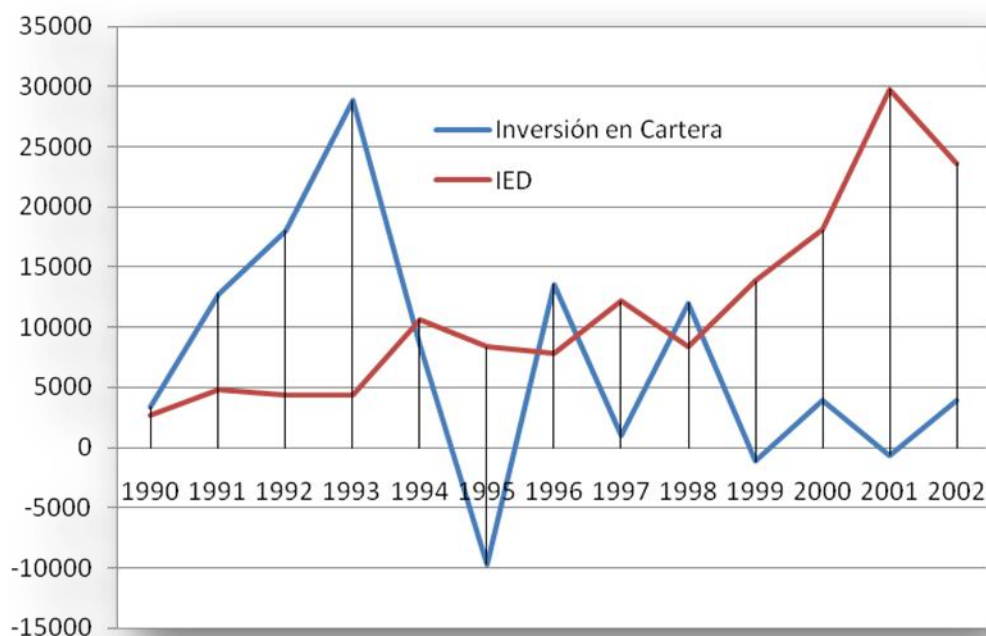
período analizado, mientras que los países del Viejo Continente participaron con un 24.4% de la IED total.

La IED después de 1994

En 1994, después de la implementación de la nueva Ley de Inversiones Extranjeras de 1993 y de la metodología estadística, las expectativas en torno a la estrategia de la liberalización y el TLCAN fueron las principales causas para el creciente arribo de IED a México. Como se pudo apreciar en el gráfico anterior, es a partir de este año que los flujos de inversiones externas sobrepasan los 5.000 millones de dólares, una barrera que dos años más tarde crecería, para mantenerse estable por unos años, hasta los 10.000 millones.

Sin embargo, tanto la incertidumbre económica como política generaron la crisis de diciembre de 1994, la peor en términos del PIB, empleo y salarios reales desde la década de los treinta de este siglo. La crisis, que fue inicialmente resultado de la incapacidad del gobierno para continuar reciclando bonos emitidos en dólares (Tesobonos), fue posteriormente agudizada por capitales que salieron de México como consecuencia de la devaluación del peso.

Del siguiente gráfico puede inferirse que, si bien la crisis del Tequila afectó a todas las inversiones en general, las más afectadas son aquellas cortoplacistas, es decir, en cartera. Ellas, a diferencia de la IED, son mucho más sensibles a los cambios políticos, económicos o de cualquier índole que puedan afectar sus rendimientos. La caída estrepitosa de la inversión en cartera en el año 1995 es una consecuencia directa de la crisis que afectó a México.



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. Tabla 2.2

A pesar de no mostrar cambios bruscos, la IED a partir de 1994 también se ha caracterizado por presentar fuertes oscilaciones, particularmente como resultado de la crisis de 1994-1995 y la posterior incertidumbre internacional generalizada en torno a las crisis en Asia, Rusia y Brasil. Esta inestabilidad internacional, se manifestó particularmente en México y reflejó efectos negativos hasta 1998. De tal forma, y a diferencia de períodos anteriores, la IED alcanza su máximo histórico en 1994, pero cae en un 27% en 1995, se recupera notablemente durante 1997 y vuelve a caer como consecuencia de las mencionadas crisis internacionales en 1998. A partir de ese año, la IED comienza a crecer nuevamente, producto de la liberalización y privatización del sistema bancario, hasta llegar a un pico máximo de casi 30.000 millones de dólares. El año 2002 presenta una disminución de las inversiones externas, producto de los fuertes flujos recibidos el año anterior, pero se mantiene en niveles altos, superando los 20.000 millones de dólares.

d. Privatizaciones

La venta de activos estatales, como respuesta a las sobredimensiones que había adquirido el Estado, no estuvo ausente en México. El proceso privatizador abarcó, como en el resto de los países de la región latinoamericana, empresas de diversa índole y actividad. Para ello, se sancionó la Ley de Entidades Paraestatales, en la que se

clasifican organismos descentralizados y las empresas de participación mayoritaria como estratégica, prioritaria y no prioritaria. De esta manera, se procedió a la venta de aquellas consideraras no prioritarias. Estas acciones formaron parte de un proceso más amplio llamado desincorporación del sector paraestatal, que implicaba la liquidación de empresas de fideicomisos, las fusiones, las transferencias a los gobiernos estatales y las privatizaciones en sí.

El programa de privatizaciones mexicano fue uno de los más amplios y extensos del mundo, tanto en términos de compañías privatizadas, como por el tamaño relativo de las mismas. Entre 1982 y 2003, el número de empresas estatales se redujo de 1155 a 210. El primer período se extendió de 1982 a 1988 y comenzó como resultado de un Programa de Reestructuración, que tuvo por objetivo la búsqueda de eficiencia en el sector público.

La Reestructuración de los activos estatales a largo plazo se transformó en una de las principales diferencias con las privatizaciones llevadas a cabo en Argentina. El país rioplatense concentró la venta de sus activos bajo los gobiernos consecutivos del mismo presidente y se realizó con una celeridad inusitada en la región. Además, si bien ambos procesos privatizadores fueron consecuencia de la crisis del Estado, el gobierno argentino buscó obtener ingresos frescos para paliar la situación económica que atravesaba el país al momento de iniciarse la venta de activos, y no lograr mayor eficiencia como principal meta, como fue el caso de México.

El programa alcanzó su pico durante la administración de Salinas, a partir del último cuarto de 1988 hasta 1993, tanto en términos del tamaño, como en el alcance de las privatizaciones. Las firmas que se vendieron durante este período representan más del 96 por ciento de todo el activo privatizado. Para manejar esta enorme tarea en un tiempo tan corto, el presidente creó una unidad especial dentro del Ministerio de Finanzas, la Oficina de Privatización de Empresas Públicas, para coordinar un proceso descentralizado que animó la participación de bancos comerciales, negocios extranjeros y tasadores financieros.

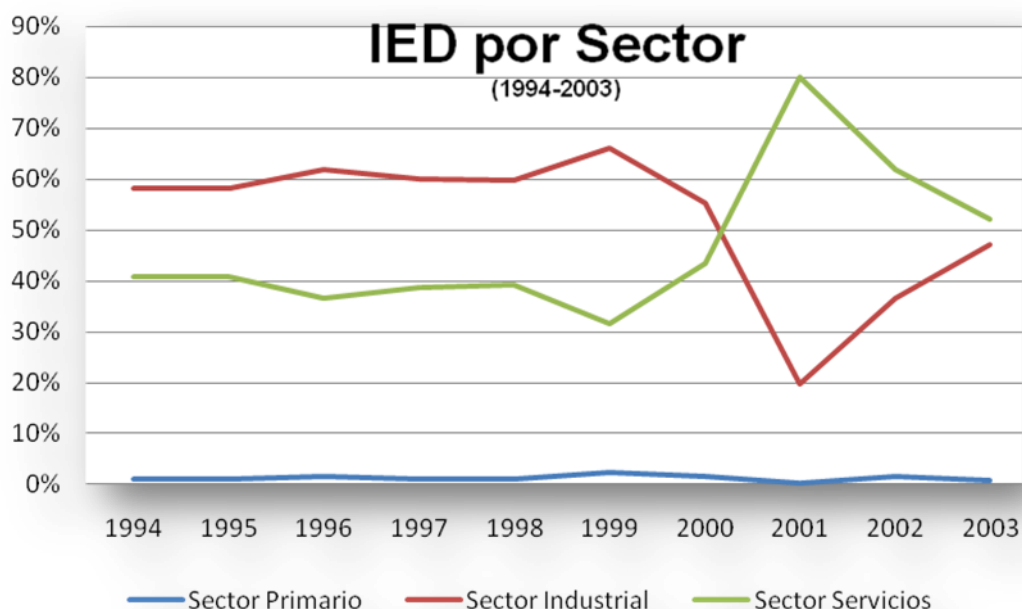
El tercer período, a partir de 1994 hasta 2003, fue caracterizado por la consolidación en la venta de activos del Estado. La administración responsable

emprendió la privatización de las áreas estratégicas de la economía y utilidades públicas como telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, autopistas de peaje, ferrocarriles y la distribución de gas natural. Asimismo, este lapso temporal se identificó por su notable disminución en cuanto a la cantidad de empresas ofertadas al sector privado.

e. La IED

En los años noventa, México fue el ejemplo más acabado de las bondades de la globalización, un ejemplo notorio del éxito en la captación de inversión extranjera directa y de la capacidad de potenciar el sector exportador nacional. De hecho, México fue uno de los países más exitosos en la atracción de IED no sólo en América Latina sino también en el mundo en desarrollo.

En 1994, primer año de vigencia del TLCAN, México logró su máximo nivel histórico de captación de IED, lo que representó el 4.9% del flujo mundial. Para entender el papel que desempeñó la IED en una economía como la mexicana es necesario tener en claro algunos lineamientos que caracterizaron su comportamiento a lo largo del período de estudio. Primero, es importante resaltar que existió una alta concentración de los capitales que ingresaron al país y que, una parte significativa de ellos se destinó a activos y empresas en operación, de modo que el crecimiento de la IED no entrañó, necesariamente, un aumento de la capacidad productiva. En segundo lugar, las ventas de activos, las fusiones y la reubicación de recursos conllevaron nuevas operaciones de venta y separación de activos para adaptarlas a la realidad internacional. En tercer lugar, parte de la IED correspondió a la reinversión de utilidades que las empresas extranjeras han obtenido en territorio nacional.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Tabla 2.3

Una de las principales diferencias que es posible encontrar en cuanto a la composición de la IED que recibió México con respecto a la captada por Argentina, es la reducida proporción que se destinó al sector primario. Mientras que en el país azteca, la inversión hacia el sector nunca superó el 2% del total recibido durante el período en estudio, en Argentina representó casi el 35% de la IED. Una de las principales razones que explica esta gran diferencia refiere a que el país del cono sur, en su programa de privatización, liquidó su empresa petrolera y gasífera, una acción discutida en México, pero nunca implementada.

A raíz de la apertura comercial a finales de los años ochenta, la economía se ha enfocado en convertir al sector externo y a las exportaciones no petroleras en el motor del crecimiento de la economía. En efecto, desde la creación del TLCAN, la afluencia de IED registró un crecimiento significativo en México. Estos flujos se concentraron fuertemente en la industria manufacturera, en especial, en los sectores que se dedicaron a la exportación de productos. Hasta el año 2000, como se puede apreciar, el sector representó más de la mitad de estos ingresos. De este modo, las industrias de artículos electrónicos y de computación, particularmente bajo el esquema de producción

de maquila¹⁰⁶, así como la automotriz se han convertido en los receptores más dinámicos de los flujos de IED en México.

Un factor decisivo para la radicación de las inversiones en estos sectores se debe a que el TLCAN otorga preferencias arancelarias significativas a las exportaciones mexicanas. En general, las reglas de origen establecidas en el acuerdo promueven la integración entre los tres países miembros, ya que para ser considerados de origen norteamericano, los bienes obtenidos deben ser producidos o fabricados en su totalidad de materiales en Canadá, Estados Unidos o México.

Otro aspecto de gran relevancia tiene que ver con la legislación comercial estadounidense, que otorga una serie de beneficios arancelarios a las importaciones que ingresan bajo la provisión de producción compartida. Ésta permite la importación libre de aranceles a Estados Unidos cuando los productos son ensamblados o procesados en los países beneficiarios a partir de materia prima originaria de los Estados Unidos. México ha sido históricamente uno de los principales beneficiarios de esta legislación.

Con todos estos incentivos, después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México se transformó en un fuerte competidor en cuanto a sus exportaciones. A partir de la década del noventa, conoció el crecimiento más alto de sus exportaciones: 15% por año, por arriba de China, Malasia, Taiwán y Singapur. En los principales sectores exportadores hacia los Estados Unidos, México ocupa el primer lugar en textiles, el segundo en auto partes, agricultura y ganadería; el quinto en la industria del plástico y el sexto en químicos (Mendoza, 2003).

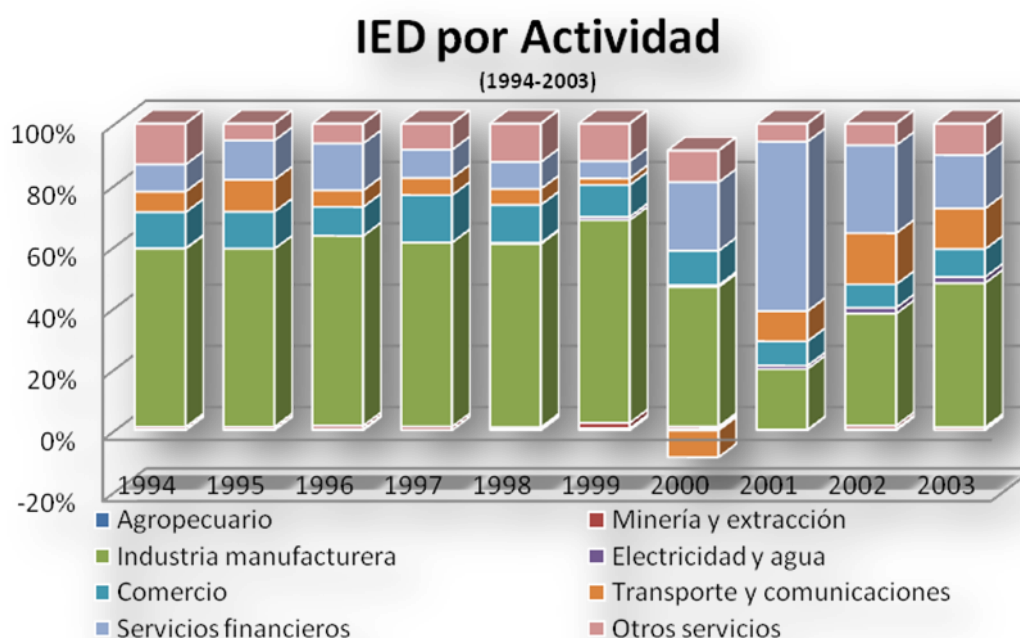
La afluencia de inversión extranjera ha aumentado en forma considerable en la participación de la industria maquiladora durante los últimos años. Entre 1994 y 1998, período de auge del sector industrial en cuanto a la recepción de inversiones, cerca del 28% de los ingresos de IED del sector manufacturero se dirigió hacia esta industria. Estos recursos se utilizaron básicamente para importar maquinaria y equipos necesarios para la producción (CEPAL, 1999b). Las maquiladoras presentaban un alto grado de concentración en los estados norteros del país, de manera de poder explotar al máximo

¹⁰⁶ Las maquilas hacen referencia a un cierto tipo de industria caracterizada por utilizar insumos y tecnología en gran parte importados, emplear mano de obra local y barata, y destinar su producción a la exportación.

sus economías de escala por su proximidad a los Estados Unidos. Estos estados eran, a su vez, los que padecían una mayor dependencia con respecto a la economía de la potencia norteamericana.

El periodo inicial de entrada en vigor del TLCAN, coincidió con la crisis del peso mexicano, con una fuerte contracción de la demanda interna y con la depreciación real de la moneda. A pesar de ello, se observaron las ventajas comerciales del tratado, lo que en su conjunto generó incentivos para aumentar las exportaciones, tanto de parte de los productores con vocación para este mercado, como aquéllos que aprovecharon la coyuntura y sustituyeron parte de la caída del mercado interno con el externo.

En lo que respecta a la producción para abastecer el mercado local, la IED se ha concentrado en las industrias de alimentos, bebidas y tabaco y de productos químicos. En los rubros de bebidas y tabaco, en particular, los importantes ingresos de IED fueron el resultado de una ola de fusiones y adquisiciones.



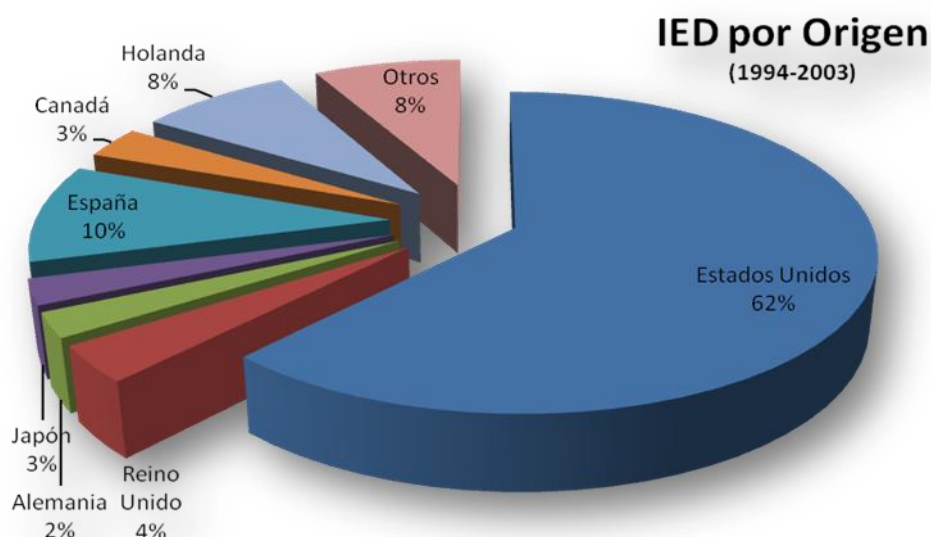
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Tabla 2.4

En referencia al sector terciario, a partir del gráfico anterior se puede observar que los flujos de IED representaron un promedio del 38% entre 1994 y 1999. Sin embargo, entre el año 2000 y el 2003, el porcentaje se elevó a un 58% del total de la IED. Así pues, se produjo un cambio en cuanto a la tradicional tendencia que poseían

las inversiones extranjeras a concentrarse en el sector industrial. Este se puede observar con mayor claridad en el gráfico anterior.

Los flujos de capitales externos que se dirigieron a los servicios se focalizaron en el comercio, y en los sub-sectores financieros y de las telecomunicaciones. En la mayoría de los casos, los inversionistas extranjeros han ingresado al mercado mexicano mediante la adquisición de paquetes accionarios de entidades financieras - principalmente bancos, compañías de seguros y administradoras de fondos de pensiones- así como de cadenas locales de comercio. La caída del precio de los activos ocasionada por la devaluación del peso incentivó este proceso, que ha sido particularmente intenso en el caso de la transferencia a instituciones extranjeras de parte del capital social de los bancos privatizados a principios de los años noventa (CEPAL, 1999b).

Las profundas transformaciones en el sector financiero a finales de la década hicieron de éste un importante foco de atracción para los capitales externos. Con la sanción de la Ley de Ahorro Bancario en 1999, se eliminaron las restricciones que presentaba la Ley de 1993 en lo referente a este sector, y se permitió que la participación foránea alcanzara una mayoría de hasta el 100% en instituciones de crédito de banca múltiple, casas de bolsa y especialistas bursátiles, instituciones de seguros, administradoras de fondos para el retiro y bancos. Estos cambios explican la significativa compra de empresas aseguradoras y bancos desde entonces, dando como resultado que en 2002, alrededor del 90% de los activos de los bancos en México sean de propiedad de bancos extranjeros (Dussel Peters, 2003).



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Tabla 2.5

La cercanía geográfica de México al mayor inversor extranjero del mundo ha sido un factor clave para la recepción de IED. En este sentido, los Estados Unidos han sido tradicionalmente el principal inversor directo en el país azteca, y ello se vio favorecido por la firma del TLCAN. De esta manera, entre 1994 y 2003 dos tercios de los ingresos de IED provenían de los países miembros del tratado. Estados Unidos participó con el 62% de las inversiones que ingresaron a México, mientras que Canadá sólo aportó el 3%. Entre los principales destinos de los flujos estadounidenses se encuentra, en primer lugar, la industria manufacturera. Dentro de ésta, es necesario remarcar la concentración que se produce en las maquiladoras, puesto que sus productos son intensivos en mano de obra de bajo costo y tienen un acceso privilegiado al mercado emisor de las inversiones. En segundo lugar, se ubican los servicios financieros que adquirieron importancia a partir de las reformas en la legislación mexicana. En tercer lugar, los capitales foráneos se dirigen al comercio minorista, como respuesta a las estrategias de expansión de las cadenas de hipermercados.

La Unión Europea en su conjunto, dio origen a más del 26% de dichos flujos. Los principales aportes han sido realizados por los Países Bajos con un 8% de los fondos, el Reino Unido con un 4% y Alemania con un 2%. Entre los países inversores de este continente, se ha registrado la creciente importancia de España como aportante de capitales durante estos años. El país ibérico pasó de representar el 1,37% en 1994, a representar más del 17% para 2003. Esta es una tendencia compartida con Argentina y con Brasil, en donde se demostró la mayor participación española.

Finalmente, y al igual que en la mayoría de los países de la región, las inversiones asiáticas han ocupado un lugar terciario. Las inversiones más destacables han sido las de Japón en las industrias electrónica y automotriz, llegando a superar el 2,5% del total de IED recibida durante estos años.

f. Estrategias de las ET

Entre las principales diferencias que se pueden hallar en torno a la IED receptada por Argentina, Brasil y México, deben mencionarse las diversas estrategias que desplegaron las ET en cada país. En Argentina, las estrategias empresariales oscilaron entre la búsqueda de materias primas y la búsqueda de mercados. En Brasil, la mayoría de las empresas que invirtieron se concentraron en la expansión del mercado local, como respuesta a la demanda atrasada que vivía el país y, en un segundo plano, en la búsqueda de materias primas. Sin embargo, el país azteca, junto con algunos otros países de Centroamérica, se caracterizaron por la recepción de fondos que tuvieron por objetivos la búsqueda de eficiencia. La IED que presentó esta característica se ha canalizado hacia las plataformas exportadoras de México, lo que resultó sumamente afectado por factores cíclicos, como la recesión en el mercado de Estados Unidos y la revaluación del peso, lo que provocó la postergación de las inversiones.

Esta última estrategia es la que mayores beneficios arroja a las sociedades receptoras de capitales, puesto que implica la transferencia de tecnologías o conocimientos al lugar en donde se radican, implica lo que se ha denominado la transferencia de externalidades positivas. En México, las actividades más importantes que fueron guiadas por los criterios de búsqueda de eficiencia se han realizado en las industrias automotriz, electrónica y de confecciones, en especial dentro del esquema de las maquiladoras.

El significativo crecimiento de los últimos años de las exportaciones mexicanas está íntimamente relacionado con la IED reciente. Entre 1990 y 1999 México aumentó de un 5% a un 14% su participación en las importaciones automotrices estadounidenses, de un 13% a más de un 20% en las importaciones de productos electrónicos de Estados

Unidos, y de un 3% del total a más del 13% en las importaciones estadounidenses de confecciones (CEPAL, 2000).

A su vez, en el caso de México, dadas las características específicas de los productos y la existencia de barreras no arancelarias (normativas sanitarias y fitosanitarias) que dificultan su importación, algunos rubros, como alimentos, bebidas y tabaco, productos farmacéuticos y metales no ferrosos, han despertado el interés de los inversionistas extranjeros. No obstante, este fenómeno se da con mayor fuerza en subsectores de servicios recientemente liberalizados (o en proceso de desregulación), tales como comercio al detalle, telecomunicaciones, finanzas y energía (CEPAL, 1999b).

En el año 2000, los patrones tradicionales de inversión cambiaron a favor del sector de servicios. El sector manufacturero, principal receptor de IED, presentó una merma en su captación de fondos, llegando a representar un 20% del total de los flujos externos, un piso histórico en el desarrollo del país. La principal razón de ello se debe a la estrecha vinculación de la actividad industrial a las exportaciones. En ese año se advirtió el impacto negativo de la recesión en el mercado de los Estados Unidos, lo que redujo la demanda de los bienes producidos por las plataformas exportadoras del país y de la subregión centroamericana. A su vez, México fue perjudicado por la revaluación experimentada en su moneda, que hizo menos competitivos a los productos industriales.

Por el contrario, la IED en el sector de servicios adquirió un fuerte dinamismo, transformándose en el principal destino de éstas a partir del año 2000. Por consiguiente, a pesar de que la sobrevaluación de la moneda encarece el costo para las ET de operar en el país, la IED se mantuvo en una cifra superior al promedio del segundo quinquenio de los años noventa puesto que la inversión orientada al sector financiero compensó la caída experimentada por las inversiones destinadas a la industria maquiladora de exportación. Las inversiones se expandieron notablemente en el sector financiero y se produjeron inversiones importantes en el comercio.

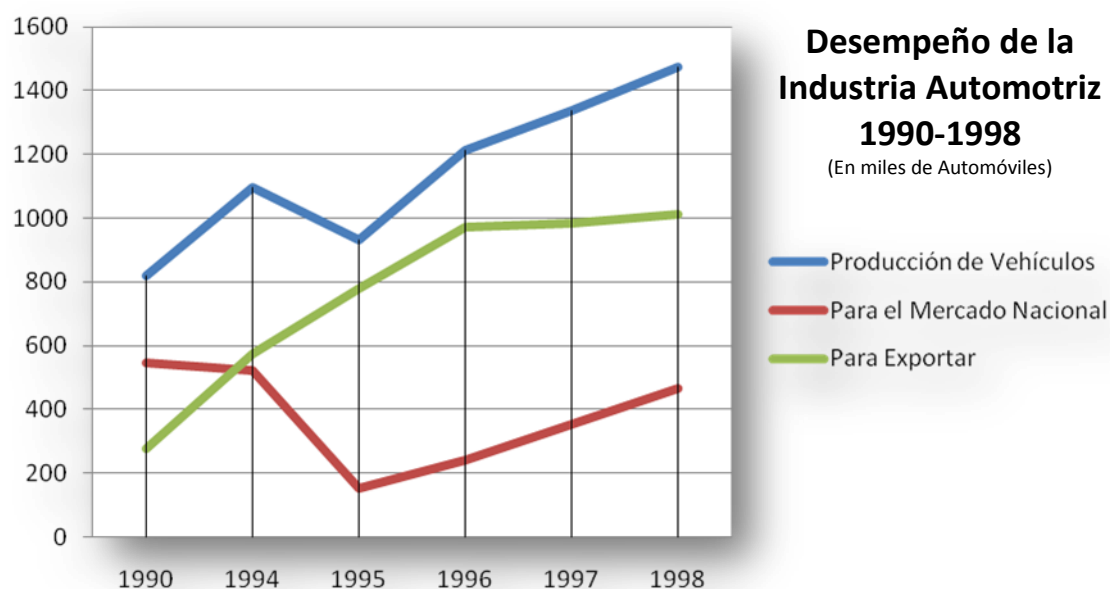
Aunque el crecimiento económico del país y sus sustanciales reservas de hidrocarburos sugieren condiciones económicas y naturales ventajosas para la actividad extranjera en estas industrias, las restricciones a este respecto son de tipo institucional: o

la industria permanece mayoritariamente en manos públicas o se restringe la participación extranjera (CEPAL, 2000). Estas razones son los determinantes del bajo desempeño del sector primario en la captación de IED.

La industria Automotriz

Desde la década de 1960, la rama automotriz ha sido una de las más dinámicas de la economía mexicana y la que mayor apoyo de las autoridades ha recibido. Entre 1962 y 1989 se dictaron medidas concretas para beneficiar a esta área, con la intención de desarrollar su industria. Para ello, se le asignaron subsidios directos, se establecieron requisitos de desempeño y se buscó, en general, su mayor integración con el resto de la economía mexicana. Sin embargo, el TLC ha sido fundamental para explicar el reciente dinamismo de este subsector. En efecto, desde la entrada en vigencia del TLCAN, México adquirió una importancia creciente en las estrategias globales de las principales empresas transnacionales, especialmente de las estadounidenses para competir mejor en el mercado de Estados Unidos sobre la base de vehículos ensamblados en México (CEPAL, 1999b).

En este contexto, la industria automotriz establecida en México experimentó profundos cambios estructurales y las exportaciones se convirtieron en el motor del crecimiento. Entre 1980 y 1998, la producción de vehículos casi se triplicó. En el mismo período se aprecia una constante y creciente participación de las exportaciones en la producción total, como resultado de la incorporación del país a los sistemas integrados de producción de las empresas automotrices estadounidenses. En el siguiente gráfico, se puede observar este fenómeno que se produjo en detrimento de la producción con destino al mercado local. Asimismo, según la CEPAL, entre el 87% y el 91% de dichas exportaciones, tuvieron como destino a los Estados Unidos.



Fuente: CEPAL, 1999. Tabla 2.6

—En síntesis, las empresas estadounidenses del sector automotor han invertido fuertemente en México de manera de mejorar su competitividad en América del Norte, en particular frente a la creciente participación de las empresas asiáticas en los mercados internacionales. Esta estrategia ha utilizado intensivamente las facilidades otorgadas por las autoridades de Estados Unidos (producción compartida y el TLC) y México (maquiladoras). Con la entrada en vigor del TLC, la creciente integración norteamericana de las firmas estadounidenses fue reproducida, de alguna manera, por empresas de otros orígenes. Esto ha significado que empresas no norteamericanas se hayan visto obligadas a aumentar el contenido norteamericano —como resultado de las normas de origen— para acceder a este mercado, fortaleciendo las cadenas de proveedores sub-regionales. No obstante, los temas del bajo nivel del valor agregado mexicano y la excesiva concentración en el mercado norteamericano siguen siendo importantes limitaciones para la industria automotriz y de partes de vehículos. Sin duda, éste es el gran desafío que enfrenta la industria mexicana del siglo XXI” (CEPAL, 1999b:116).

La industria electrónica

La industria electrónica, al igual que la automotriz, ha sido una de las ramas más dinámicas de la economía mexicana. Siguiendo el mismo patrón que la industria manufacturera en su conjunto, resalta la notable expansión de sus exportaciones, mayormente hacia Estados Unidos. De este modo, México se ha convertido en uno de los principales proveedores de productos electrónicos en el mercado estadounidense, desplazando a otros países como Japón y Canadá.

Esta industria ha estado influida por una serie de acontecimientos que resultan fundamentales para entender su actual importancia. Así, frente la caída de la demanda interna, las exportaciones han sido esenciales para la recuperación del sub-sector. La nueva dinámica de la industria incentivó a las ET a que buscaran eficiencia en México para competir mejor en el mercado norteamericano. Ello se vio favorecido debido a que, antes de la firma del TLCAN, ya existía un importante número de empresas maquiladoras en el área de la electrónica. Con la formalización del TLC, se expandió el número de las maquiladores en el sector y, con la posibilidad de importar materias primas e insumos libres de impuesto, se multiplicaron los incentivos para invertir en el sector. Igualmente, el amplio proceso de apertura comercial y los múltiples acuerdos de libre comercio con gran parte de los países de América Latina fueron importantes estímulos para las estrategias de las principales empresas del ramo.

Para las empresas estadounidenses, las inversiones en esta área han pasado a ser las principales operaciones para enfrentar la creciente competencia asiática. México se transformó en un importante competidor de los países asiáticos en los procesos de ensamble, sub-ensamble y, en menor medida, fabricación de equipo de marca. Así, el país azteca se ha convertido en un espacio en el que las industrias electrónicas estadounidenses y asiáticas compiten crecientemente por una participación en el mercado de América del Norte.

Industria de la confección

Este sub-sector ha sido el tercer pilar de la IED que se radicó en México cuya estrategia empresarial se basó en la búsqueda de eficiencia. Frente al espectacular crecimiento de las economías asiáticas desde finales de los años ochenta, y su mayor participación en la industria de la confección, la situación de la industria estadounidense del vestuario se había vuelto extremadamente difícil. De este modo, para enfrentar la competencia asiática, estas empresas comenzaron a implementar un amplio proceso de reestructuración que tuvo fuertes implicaciones para la economía de México.

La política de Estados Unidos frente a esta situación se concentró en debilitar a los competidores con medidas concretas -aranceles y cuotas de importación- y a fortalecer las principales empresas nacionales del sub-sector. Dentro de estas medidas,

se implementó un mecanismo denominado de producción compartida, que establecía cadenas regionales de suministro que permitían a estas empresas incrementar su competitividad en el mercado de su propio país. De esta manera, las empresas estadounidenses mantuvieron las actividades correspondientes a desarrollo y diseño de productos -las manufacturas con uso intensivo de capital y las tareas vinculadas a la comercialización en su mercado interno- mientras que los procesos de ensamblaje, con uso intensivo de mano de obra, fueron trasladados al exterior, principalmente a México y los países de la Cuenca del Caribe.

A esta estrategia empresarial norteamericana, se sumó la legislación mexicana, en particular aquella referida a la actividad de maquila. Ésta facilitó la operación libre de derechos e impuestos de las empresas de confección de vestuario. Asimismo, con la entrada en vigor del TLCAN, la situación de México mejoró radicalmente en comparación con la de otros países de la Cuenca del Caribe. Este panorama se vio reforzado a raíz de la desvaluación de la moneda nacional a finales de 1994. En general, el TLC y, en particular, las normas de origen, crearon oportunidades para que las empresas estadounidenses aumentaran su producción y sus ventas, aprovechando plenamente las economías de escala y los insumos provenientes de los tres países miembros. (CEPAL, 1999b).

Sector Comercial

Adelantándose a la firma del TLC, el sub-sector experimentó una importante reorganización con la incorporación de tecnologías de punta. Tal mejoría fue posible gracias a que se abrió la propiedad de las principales empresas en los mercados de capitales y mostró estar en una sólida posición para crecer.

A comienzo de los años noventa, una serie de alianzas y fusiones entre empresas mexicanas con experiencia en el rubro e importantes firmas extranjeras modificó sustancialmente el panorama del subsector. El comercio representó un significativo ingreso de divisas al país, oscilando entre el 8 y el 15% del total de IED captada entre 1994 y 2002.

Sector Bancario

—En los años noventa se registró un fuerte incremento de la presencia de los bancos extranjeros en los servicios financieros de América Latina, que ampliaron sus activos de un promedio de menos del 10% del total en 1990 a más del 50% en 2001. Este fenómeno es atribuible a la interacción de tres grupos de factores: la mayor competencia en el mercado internacional de servicios financieros, las políticas nacionales que han facilitado la entrada de los bancos extranjeros y las nuevas estrategias empresariales” (CEPAL, 2002:17).

El sistema bancario mexicano ha sido testigo de importantes transformaciones desde comienzos de la década del noventa. Implicó uno de los procesos de privatizaciones más importantes y rápidos que se han efectuado en México, puesto que se privatizaron 18 instituciones de crédito entre de junio de 1991 y julio de 1992. Sin embargo, se mantuvieron estrictas limitaciones a la participación de entidades extranjeras en el sistema financiero del país.

Estas restricciones a la entrada de capitales foráneos al país se relajaron a partir de 1994. El ingreso de actores privados al sistema no le otorgó a éste una gran estabilidad. La crisis del tequila, que llevó a la devaluación del peso mexicano, derivó en una importante crisis bancaria debido a que la cartera de la mayoría de los bancos se debilitó enormemente a raíz del aumento de las tasas de interés y la imposibilidad que enfrentaron muchos acreditados para poder seguir pagando sus créditos.

La gravedad de la crisis llevó a las autoridades a intervenir algunas de las instituciones en problemas y a introducir cambios regulatorios para permitir la capitalización de la industria con participación extranjera. A su vez, para evitar una quiebra generalizada de entidades bancarias, las autoridades tuvieron que efectuar una operación de rescate que llegó a representar casi el 20% del PBI mexicano.

Desde 1996 y, especialmente, a partir de enero de 1999, gracias a los cambios legislativos, por primera vez y en forma masiva, la inversión extranjera parece buscar establecerse en el mercado mexicano. En un primer momento se produjo un significativo proceso de fusiones y adquisiciones lideradas por los bancos extranjeros, que estaban motivados por el potencial que generaba la reciente incorporación de México al TLCAN. Las operaciones de estos nuevos actores entrañaron la adquisición de participación en bancos mexicanos medianos y pequeños que se encontraban muy descapitalizados y que adolecían de una deficiente gestión en los años previos. Estas

operaciones se reforzaron a partir de 1996, a medida que se relajaba la restrictiva regulación sobre participación extranjera en la industria.

El comienzo de una segunda etapa más profunda en este proceso se puede fechar en enero de 1999, cuando se eliminaron definitivamente las restricciones que persistían para la participación de capital extranjero en la banca. En un comienzo, las entidades canadienses y españolas han sido las más activas en México. Sin embargo, en el año 2001, se produce un pico máximo en la recepción de IED, la cual se debe a la compra de Banamex por parte de Citicorp, por un monto total de 12.500 millones de dólares, representando más del 40% de las inversiones realizadas ese año.

Análisis Comparado Argentina, Brasil y México.

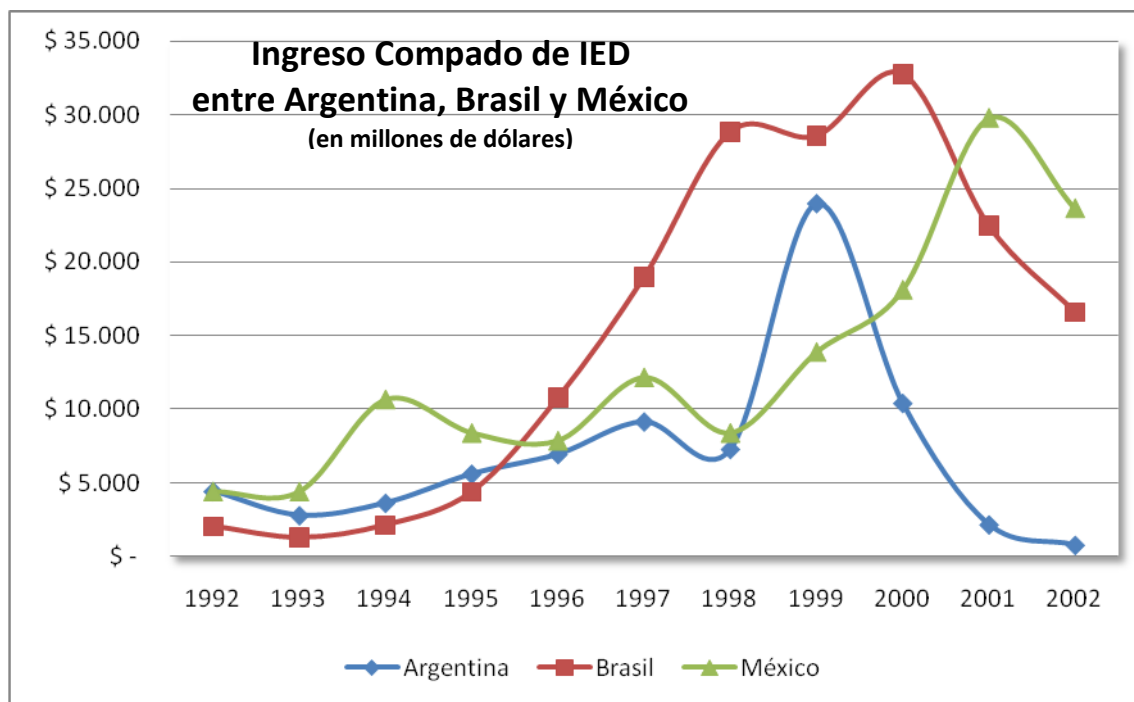
A principios de los años noventa, los países de América Latina comenzaron a liberalizar los regímenes de regulación de la inversión extranjera. Estas políticas no sólo fueron promovidas por los gobiernos de los países desarrollados y por instituciones financieras como el BM y el FMI, sino que fueron implementadas entusiastamente por muchos gobiernos en América Latina. Se materializaron en acuerdos regionales como el TLCAN de 1994 y en diversos acuerdos bilaterales de inversión entre los Estados Unidos y los países de la región.

Esta liberalización de los regímenes de inversión extranjera no ha sido un fenómeno aislado, por el contrario formó parte de un esfuerzo más amplio conocido como el Consenso de Washington. Los gobiernos latinoamericanos redujeron sus aranceles y subsidios, eliminaron las barreras a la inversión extranjera y, en general, redujeron el rol del Estado en todos los aspectos de la economía. Así pues, el entorno internacional se tornó favorable a una expansión de las inversiones en el continente, especialmente en los tres países que se han analizado. Este ambiente se condijo con un significativo crecimiento en el volumen de divisas destinadas a esta región.

Entre los principales factores considerados a la hora de estudiar cuáles fueron las motivaciones para el incremento de los flujos de IED, se encontraron el mencionado mercado internacional, las políticas de los Estados receptores y las estrategias de las ET. A lo largo de esta investigación, se han descrito las acciones realizadas por los distintos gobiernos en pos de una mayor captación de fondos y se han puesto en evidencia cuáles fueron las principales estrategias desplegadas por las ET en función del nuevo contexto.

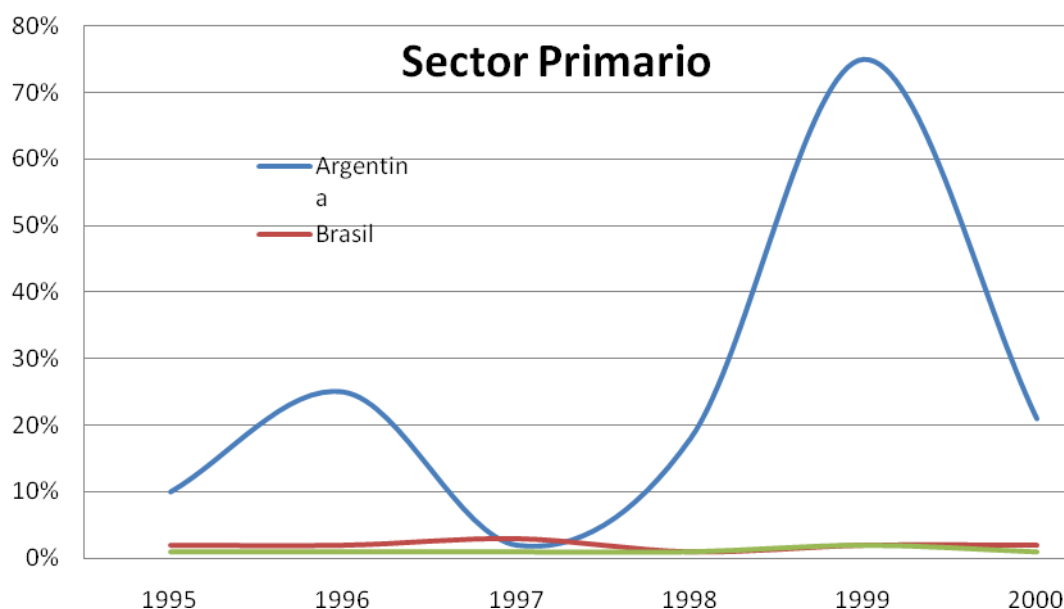
Argentina, Brasil y México han sido los países latinoamericanos que, a nivel regional, han concentrado la mayor parte de los ingresos netos de IED. Argentina ha captado grandes flujos de divisas a partir de la apertura de su economía, permitiendo la entrada de las ET a la prestación de servicios e industrias privatizadas. En el caso de Brasil, las grandes oleadas respondieron también a la apertura de su economía a los capitales externos, que vinieron a suplir una fuerte demanda atrasada de servicios; todo ello se potenció con las enormes dimensiones de su mercado interno. En México, las

inversiones crecieron exponencialmente frente a la conformación del TLCAN. Ello permitió incluir al país en un circuito internacional de producción de bienes y servicios para su posterior exportación al mercado norteamericano.



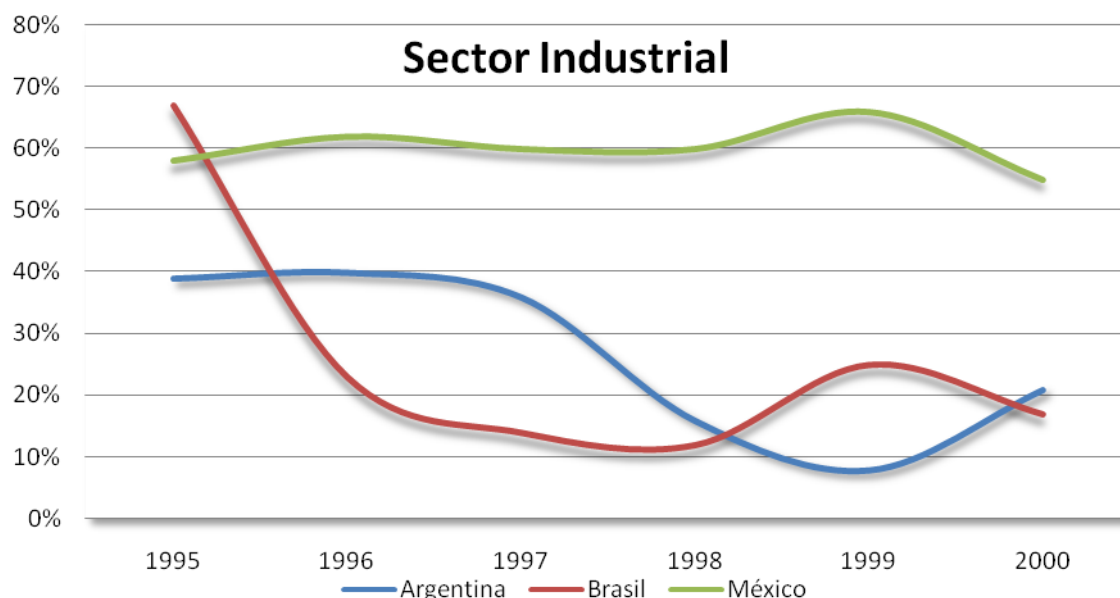
Fuente: DNCI, Banco Central do Brasil, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

A partir de este gráfico, se puede apreciar que el país carioca fue el que mayor IED ha recibido entre 1992 y el 2001, seguido por México, y dejando a la Argentina en un tercer lugar. Es interesante observar como a partir de 1995 se produce una explosión de las inversiones en cada país. Ello se explica por las acciones tomadas después de la crisis del tequila que, en Brasil y Argentina y más tarde en México, dio origen a la reformulación de sus sistemas bancarios. Tal situación permitió una masiva entrada de capitales foráneos al sub-sector, dando inicio a un amplio proceso de adquisiciones y fusiones en cada uno de los países en análisis.



Fuente: DNCI, Banco Central do Brasil, Instituto Nacional de Estadística y Geografía

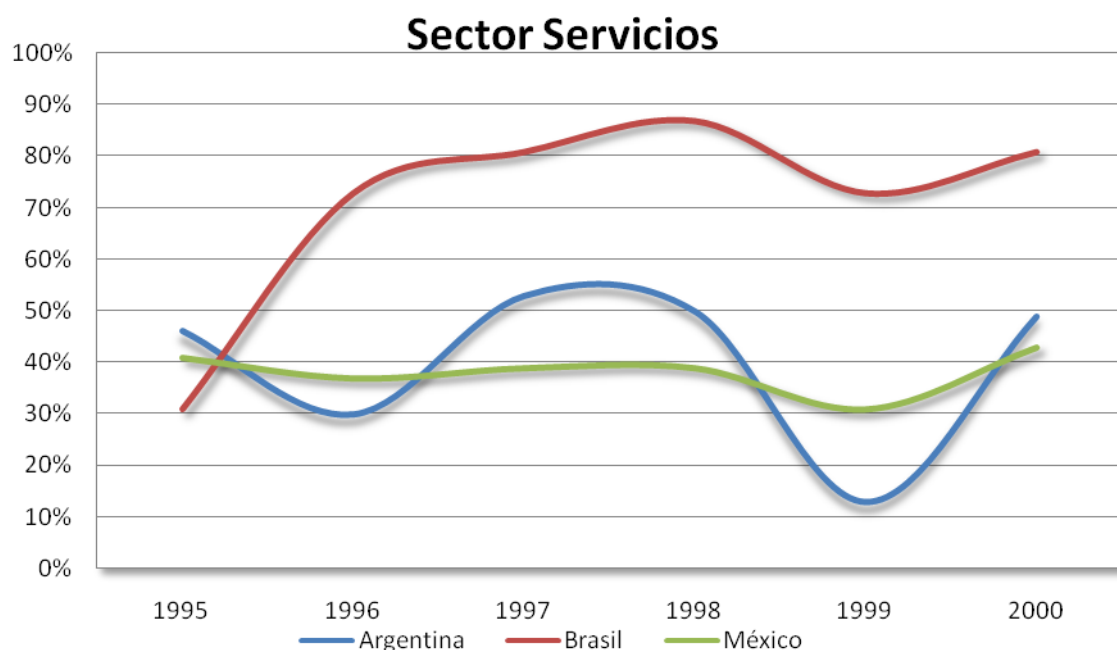
Al adentrarse en el análisis de cada sector, se comienzan a evidenciar las diferencias existentes en torno a la IED captada por cada país. Una de las principales discrepancias de las inversiones receptadas por Argentina con respecto a los otros dos países, radica en el importante flujo de fondos que se dirigió al sector primario. Mientras que en Brasil y México las inversiones destinadas a este sector no superaron el 2% a lo largo de los años en estudio, en Argentina representaron en promedio un 25%. Circunstancia que se debe no sólo a las acciones de promoción en el sector minero, sino a la privatización de la mayor petrolera del país. En contraste con los otros países de la región, la venta de YPF le permitió al gobierno argentino obtener una significativa afluencia de capitales externos.



Fuente: DNCI, Banco Central do Brasil, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En lo que respecta al sector industrial, el país centroamericano supera ampliamente a los países del Cono Sur. Ello responde a la proximidad con los Estados Unidos, que le permitió concentrar una amplia gama de industrias, las cuales poseían como destino el mercado norteamericano. Dicha tendencia se fortaleció de sobremanera a partir de la firma del TLCAN, que favoreció ampliamente la circulación de la producción entre los países miembros y que explotó el bajo costo de la mano de obra existente en el país latinoamericano.

En lo que respecta a Brasil, a partir de 1995 se produce un cambio en la tendencia de la IED. Las inversiones que tenían por destino a la industria perdieron la primacía en detrimento del sector de servicios que tomó el primer lugar en la captación de fondos externos (véase tabla 1.2). Este mismo fenómeno se produciría en el país azteca a partir del año 2000 (véase tabla 2.3); en Argentina, este proceso se produce a partir de 1996. Sin embargo, y frente a la importancia de las inversiones en el sector primario, la industria disminuye su participación de manera menos drástica que en Brasil y México.



Fuente: DNCI, Banco Central do Brasil, Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Finalmente, el sector de servicios ha sido el área que mayor cantidad de fondos percibió en este período en estudio. En Brasil, dicho fenómeno ha sido producto de un amplio proceso de privatizaciones, permitiéndole a los inversores extranjeros comenzar a desplegar sus primeras acciones en el país, beneficiándose de las grandes dimensiones

del mercado doméstico. El atraso en la prestación de servicios y las posibilidades de crecimiento de los usuarios fueron los principales determinantes a la hora de invertir en el país.

Argentina y México se han mantenido en una proporción similar de IED en este sector. No obstante a partir del año 2000, como se ha mencionado, México revirtió esta situación y las inversiones en el sector de servicios comenzaron a incrementarse relativamente hasta alcanzar un pico del 80% en el 2001.

En lo que respecta a la participación de las ET en Argentina, Brasil y México, se pueden mencionar las siguientes similitudes:

- Las firmas extranjeras tuvieron niveles de productividad y salarios más altos y comerciaron más que las firmas nacionales;
- Sin embargo, los encadenamientos con las firmas nacionales y con la economía local fueron débiles, especialmente en México;
- Si bien las firmas extranjeras han importado nuevas tecnologías generadas en su casa matriz, no contribuyeron a aumentar los niveles de investigación y el desarrollo en las economías locales (Gallagher y López; 2004: IX).

A pesar de estas semejanzas, las estrategias de las ET variaron de país en país y, a su vez, estuvieron influidas fuertemente por las acciones de los gobiernos locales. En el caso de Argentina, las empresas se concentraron en la búsqueda de recursos naturales y el acceso a los mercados. Como se analizó en el capítulo pertinente, ambas estrategias se debieron a las acciones fomentadas por el gobierno nacional. La primera, a partir de la privatización del sector de hidrocarburos y gas y el fomento de las actividades mineras, y la segunda a causa de la desregulación de los mercados. En el caso de Brasil, las ET concentraron sus actividades en torno a la estrategia de acceso al mercado, en base a las peculiares características que presentaba el país. México, a diferencia de los otros dos analizados, fue el único en el que se registraron estrategias de búsqueda de eficiencia, aunque en sectores específicos dedicados a la exportación y sin obtener grandes encadenamientos con el resto de las industrias locales. El objetivo principal de las grandes firmas extranjeras localizadas en México (...) fue construir plataformas de

exportación a EEUU, mientras que el de las localizadas en América del Sur fue servir a los mercados domésticos de la región” (Gallagher y López; 2004: VIII).

CAPÍTULO V

El modelo de crecimiento de los países del Sudeste Asiático, con sus respectivas estrategias de desarrollo, se presenta como un caso ejemplar de la aplicación de los postulados neoliberales. Como se pudo comprender a lo largo de la investigación, el Consenso de Washington promovido por las IFI's persiguió una serie de medidas que buscaron reducir la participación estatal al mínimo, dejando a las fuerzas del mercado actuar de modo independiente. Sin embargo, las políticas ejecutadas por estos países distó mucho de asemejarse al modelo neoliberal aplicado a ultranza en los países de América Latina. Las diferencias en ambos modelos llevan a buscar explicaciones más profundas, puesto que ambos se presentaron como modelos a seguir por los organismos internacionales.

La fuerte presencia de los Estados asiáticos en sus respectivas economías mostró una marcada diferencia con el proceso de achicamiento y reducción estatal vivido en el sub-continente latinoamericano. En efecto, mientras los gobiernos americanos sufrieron un desmembramiento de su aparato estatal, señalado como el principal obstáculo para el crecimiento económico, los Tigres Asiáticos se granjearon su nombre en respuesta al crecimiento de sus economías fuertemente tuteladas por el Estado.

En consecuencia, esta sección buscará adentrarse en la lógica económica que imperó en el Sudeste Asiático, tratando de resaltar la fuerte intervención estatal en sus políticas industriales y comerciales, con la meta de crear ventajas competitivas en productos de alto valor agregado. Su estudio evidenciará que los preceptos del neoliberalismo no fueron aplicados a raja tabla, permitiendo cuestionar el rótulo de estos países como *Best – Practices* impulsado por los OMD y los países centrales.

Introducción - Best Practices: El Sudeste Asiático

El período 1950-1980, tal cual ha sido analizado en los anteriores capítulos, se caracterizó por una gran expansión productiva y un gran crecimiento económico para los países de América Latina. Paralelamente, los países del Sudeste Asiático fueron protagonistas de un exponencial crecimiento económico dado que constituían, ya en la

década del setenta, una formidable competencia para las economías industriales avanzadas.

Al respecto, Singh (1995:513) afirma que ~~las~~ tres décadas que se extienden entre 1950 y 1980 fueron, en un sentido importante, la ~~Edad~~ "Edad de Oro" de los países pobres del mundo. (...) los países en vías de desarrollo tuvieron, en líneas generales, un progreso económico e industrial que no tiene precedentes históricos."

Existieron importantes diferencias entre el Sudeste Asiático y Latinoamérica, y muchas de ellas se comenzaron a manifestar ya desde mediados del siglo XX. En efecto, las esperanzas que, en un primer momento, se tenían de que América Latina se beneficiaría con una especie de "Plan Marshall" se desvanecieron definitivamente en 1951, cuando la región pasó a constituirse (a diferencia del Sudeste Asiático) en la única región del mundo fuera de programas de ayuda oficial del gobierno norteamericano (una de las razones de peso, entre otras, puede ser la actitud ~~proclive~~ "proclive al fascismo" del gobierno argentino, además del antiimperialismo del gobierno peronista, como mecanismo de legitimación interna). A modo de ejemplo, sólo entre Bélgica y Luxemburgo recibieron mayor ayuda que todos los países (en conjunto) de América Latina en el período 1945-1951.

Igualmente, y pese a éstas y otras discrepancias de alcance regional, el proceso de crecimiento latinoamericano siguió su senda hasta la década de 1980, momento en que se interrumpe e incluso se invierte, a diferencia de los países asiáticos cuyo desarrollo siguió adelante. De hecho, en un período caracterizado por un crecimiento mundial lento y fluctuante (y mientras el comunismo se derrumbaba), no sólo los NIC'S, sino otros países del Este y Sur de Asia, lograron un éxito económico de grandes dimensiones. En 1990, el ingreso per cápita promedio de los países latinoamericanos fue un 15% inferior que a comienzos de los años ochenta, mientras que en el Sudeste Asiático aumentó un 53% (Singh, 1995).

Indagar por qué los países asiáticos tuvieron éxito en su estrategia de desarrollo mientras los latinoamericanos fracasaron, es crucial y ha sido objeto de numerosos estudios (Singh, 1986, 1992, 1995; Stiglitz, 1997; Summers y Thomas, 1993; Fishlow, 1991, 1993; entre otros). Su relevancia se debe al análisis específico que hicieron de

ellos los economistas ortodoxos y las IFI's, cuyas recomendaciones se materializarían en políticas públicas para América Latina en general, y para Argentina en particular, con el rótulo de estrategia de recuperación del crecimiento (o pago de la deuda).

Particularmente, es importante destacar que el análisis sesgado e incompleto que hicieron los organismos financieros multilaterales y los países centrales sobre la crisis de la deuda y el fin del modelo latinoamericano de acumulación social, basado en la sustitución de importaciones; se convertiría en pieza fundamental como sustento ‘empírico’ y de legitimación para la adopción, desde la segunda mitad de la década del ochenta, de las políticas contenidas en el “Consenso de Washington”.

5.1. El fracaso latinoamericano frente al éxito del Sudeste Asiático

Considerando entonces el exitoso desarrollo de ambas regiones hasta 1980, la tendencia continua de crecimiento del Sudeste Asiático y la disposición decreciente de América Latina a partir de los años ochenta; resulta conveniente abordar separadamente los problemas latinoamericanos a los que los organismos multilaterales les atribuyen la responsabilidad del subdesarrollo y, en oposición, las causas de la rápida industrialización que dichos organismos le adjudican a las políticas de los países asiáticos. Para ello, en primer lugar se abordarán los argumentos que se exponen para explicar la situación latinoamericana, y recién luego de ello se estudiará el caso asiático en aras de poder finalmente comparar y contrastar esos argumentos con ciertos hechos concretos dando así luz sobre lo falaz del razonamiento dominante.

El argumento central de los economistas ortodoxos para explicar el fracaso latinoamericano en lo relativo a la industrialización y el desarrollo, ubica *causas internas*, más que al impacto de las fuerzas económicas internacionales, como el eje fundamental. Autores como Balassa (1986), Corden (1990) y los reportes del BM señalan que si ambos grupos de países se endeudaron en la década del setenta, los de América Latina debieron enfrentar una crisis debido al manejo irresponsable de los fondos, que fueron utilizados para fines no productivos en lugar de hacerlo en inversiones eficientes. Añaden que la sustitución de importaciones en Latinoamérica generó ineficiencia e imposibilidad de competitividad internacional, mientras que el Sudeste Asiático recogió los frutos de una estructura económica abierta orientada a la

exportación. Además, argumentan que el Estado latinoamericano tuvo un papel excesivo y que, en términos macroeconómicos, la región optó por políticas erróneas en relación al tipo de cambio que condujo a una masiva fuga de capitales y, en consecuencia, a la profundización de la crisis de la deuda (Singh, 1995).

Por otro lado, la postura central de los heterodoxos es que, si bien la estrategia de la región latinoamericana contenía en sí misma los vicios de su inviabilidad y producía efectos adversos sobre el desarrollo, más allá de la expansión del producto, y además de que el Estado populista generó relaciones clientelares rentistas ineficientes socialmente; el catalizador y fundamental elemento en el fracaso fue la *crisis de la deuda*, provocada por *variables externas* sobre las cuales los Estados no tenían dominio. Singh (1995) afirma que el *'shock Volcker'* y la adopción de medidas monetaristas sumamente restrictivas en Estados Unidos y otros países centrales del Norte Occidental desarrollado, provocaron un efecto desproporcionado en América Latina, en comparación al impacto generado en Asia.

A fines de 1979 se produce un vuelco en la política monetaria norteamericana, tras de la designación de Paul Volcker como Presidente de la Junta de la Reserva Federal, por lo que la tasa de interés Libor (referencia para los préstamos internacionales en dólares) pasó de un 11% a un 18% anual, en pocos meses; y la tasa real (deducida la inflación en dólares) pasó de ser levemente negativa en niveles superiores al 8% anual en 1981.

Adicionalmente, los economistas y académicos heterodoxos alegan que existían una serie de circunstancias preliminares a comienzos de la década de los 80 que hacían ampliamente más desfavorable el escenario latinoamericano que el asiático. Esto se debía a los enormes montos que se debían pagar en concepto de servicio de la deuda, doblando aquellos que los países asiáticos debían solventar.

Pues bien, sobre la base de los mencionados argumentos de tinte ortodoxo, y en condiciones de crecimiento interrumpido (e incluso decrecimiento), déficit público y comercial, crisis de la deuda, inflación e hiperinflación, y tomando como modelo a seguir el de tipo neoliberal, que presentan acerca del desarrollo en Asia los organismos financieros, Estados Unidos y otros países centrales; es que se aplicaron las recetas que

se han venido tratando a lo largo de este trabajo. A saber, aumento de la libertad de la empresa privada y reducción del papel del Estado (privatizaciones, liberalización, desregulación, descentralización) y mayor integración a la economía mundial a través de una apertura abrupta con el objetivo de mejorar la asignación de recursos y promover el avance técnico y el aumento de la productividad, profundizando en medidas como la liberalización comercial, la supresión de las distorsiones de los mercados, la promoción de la IED a través de la liberalización del mercado financiero y libre acceso de las ET (tanto al sector público como el privado), como motores del desarrollo en el nuevo paradigma de interpretación del nuevo orden económico internacional.

Lo cierto es, que el cambio institucional que produce la implementación de las medidas propuestas por el modelo neoliberal, en contraposición a los efectos en los países del Sudeste Asiático, ha generado vulnerabilidad de los mercados latinoamericanos a causa de la alta interdependencia con el sistema financiero internacional mediante una inversión no productiva de cartera a corto plazo (la crisis de México —Efecto Tequila— es bastante ilustrativa al respecto), déficit comercial, elevados volúmenes de comercio intra-firma por parte de las ET¹⁰⁷ y, por consiguiente muy poco derrame tecnológico; dejando de lado otras variables, como el desempleo por ejemplo, que llegó a cifras históricas (Bielchovsky y Stumpo, 1995).

Por otra parte, cabe suponer que si las políticas internas fueran las culpables principales del fracaso del crecimiento económico en América Latina en la década de los años ochenta, aquellas habrían afectado a algunos países pero no virtualmente a todos; y aunque el modelo de sustitución de importaciones es común a todos los Estados, la variedad de políticas y la complejidad de cada caso se vuelven realmente evidentes.

Todo esto sugiere que ciertos factores internacionales comunes y ciertas diferenciaciones en la matriz estatal como institución desde el fin de la Segunda Guerra Mundial serían primordiales para comprender la divergencia en el desempeño económico de los dos grupos de países en estudio durante la década del ochenta.

¹⁰⁷ De hecho, la principal preferencia de las jerarquías corporativas para instalarse en la región, es la producción para los mercados internos ampliados por los procesos de integración, con lo cual se pone en duda aquello de la inserción internacional.

Los grandes cambios en las políticas de los países desarrollados a fines de los setenta, condujeron a una prolongada recesión internacional y proveyeron una tasa de interés sin precedentes. Siguiendo a Singh (1995), en el mundo real, poco parecido al neoclásico, donde gobierna la flexibilidad imperfecta de los precios y salarios, el desempleo y los desequilibrios en el balance de pagos, las modificaciones en las políticas de los países desarrollados abrumaron al continente Latinoamericano a través de básicamente cuatro canales: caída en los precios de las materias primas, *shock* en los términos de intercambio y en la tasa de interés y *shock* en la oferta de capitales (a partir de la crisis mexicana estos países vieron racionado el crédito severamente por parte del sistema bancario internacional; convirtiéndose en exportadores netos de capitales para evitar la crisis del sistema financiero internacional).

5.2. Divergencias entre ambas regiones y en la aplicación del “recetario neoliberal”

Desde mediados de los ochenta, la mayoría de los países latinoamericanos comenzaron a adoptar medidas de liberalización comercial¹⁰⁸. Entre ellas, las correspondientes al “Consenso de Washington”, elementos básicos de ese “saber convencional” -vinculados a las famosas cláusulas de condicionalidad- cuya base empírica se hace definitivamente manifiesta con la publicación en 1993 del informe del Banco Mundial: “El milagro del Este Asiático: crecimiento económico y políticas públicas”¹⁰⁹.

Todo el proceso se realiza bajo el marco ideológico (Estructura de Oportunidad Discursiva) de la desconstrucción del Estado y la acción legitimadora del mercado y su potencialidad de “escoger ganadores”. Por considerar una variable: se redujeron las barreras comerciales de forma rápida y drástica, con bajos niveles de aranceles y muy pocos tramos arancelarios, eliminándose los subsidios a las exportaciones. Desafortunadamente, la cuenta capital fue liberalizada al mismo tiempo que la cuenta

¹⁰⁸ Chile fue el pionero desde mediados de los setenta, en la aplicación de medidas neoliberales; en 1985 inician procesos profundos México y Bolivia, luego seguidos por Venezuela, Colombia y Perú; Argentina desde principios de los noventa, pese al intento del gobierno radical durante el segundo lustro de los años ochenta.

¹⁰⁹ El énfasis empírico del caso de los países del Sudeste Asiático, como fundamentación de las medidas a llevarse a cabo para otros países en desarrollo, se basó en el éxito de estas economías para mantener sus niveles de crecimiento.

corriente fue dañada por la apertura irrestricta, en circunstancias en que los flujos de capitales externos regresaban de forma masiva a la región. En consecuencia, las autoridades perdieron el control sobre el tipo de cambio (Lerda, 1996); produciéndose así una apreciación cambiaria en toda la región, cuando lo que, en realidad, se necesitaba era una devaluación real que compense la fuerte reducción de las barreras comerciales.¹¹⁰

En todo el enfoque subyace, como base empírica de políticas exitosas denominadas *best practices*, la experiencia del Sudeste Asiático y su estrategia de “desarrollo hacia fuera” y “amistosa con el mercado”, aunque, como se verá más adelante, la nota característica del éxito de estos países reside en la *intervención del Estado* en las políticas comerciales e industriales con el objetivo de crear ventajas comparativas y acceder a la competitividad internacional en productos cada vez más sofisticados.

Descuidando esto último relativo al rol que jugó el Estado en el desarrollo asiático, el saber convencional (Krugman, 1996) aduce como poderosa razón del mayor desempeño de Asia en la década de los ochenta, una estructura más abierta y más orientada a la exportación, en contraposición a los países latinoamericanos. No obstante, en los países latinoamericanos los mercados se encontraban considerablemente abiertos. De hecho, estos últimos estaban mucho más abiertos que los asiáticos: el grado de convertibilidad de la moneda y de apertura financiera era mucho mayor en los países de América Latina¹¹¹, mientras que en la mayoría de los países asiáticos imperaba un control de cambios estricto.

Es difícil hacer generalizaciones significativas para un grupo de países tan heterogéneos. Algunos se han industrializado por décadas (NIC'S: Corea del Sur,

¹¹⁰ El caso de Argentina, si bien contradictorio, fue paradigmático al respecto: una pequeña economía abierta a los flujos de capital de corto plazo y que mantenía fijo el tipo de cambio (por ley y a partir de la lógica política, y sobrevaluado por cierto), como parte de un programa de estabilización antiinflacionario, refuerza la intervención del Banco Central con fines de esterilización (ya que la disponibilidad de financiamiento tiene como contrapartida la monetización de la meta inflacionaria), con el consecuente aumento en la oferta de títulos internos y de la tasa de interés. Esto reforzó los incentivos que atraen la entrada de capitales (lo que permite anticipar futuras esterilizaciones y subas de tasas de interés); lo que tiende a hacer más frágiles las cuentas públicas, debido al correspondiente aumento del servicio de la deuda pública.

¹¹¹ Paradójicamente, en Chile, donde primero se aplican las políticas del saber convencional (a cargo de equipos de la “Escuela de Chicago”), una de las medidas para estabilizar las variables macroeconómicas fue nacionalizar la Banca.

Singapur, Taiwán, Hong Kong; desde el final de la Segunda Guerra Mundial) y otros más recientemente (Indonesia, Malasia, Tailandia); sin embargo, tienen características comunes que los hacen de especial interés en comparación con América Latina (Agosin, 1993).

Todos estos países comenzaron su estrategia de desarrollo con un modelo de ISI¹¹²; y cuando buscaron reorientar la economía hacia el exterior, lo hicieron sobre la base de medidas sobre-impuestas al modelo. En ningún caso hubo un abandono de la protección del mercado nacional o una política generalizada de liberalización de importaciones. Ésta fue selectiva y en beneficio de los exportadores para que accedieran a insumos a precios internacionales, transitando hacia un modelo orientado por las exportaciones basado en el desarrollo de destrezas y capacidades industriales ya alcanzadas; donde es clave la capacidad del Estado de otorgar, reforzar y quitar incentivos (de manera temporal y bajo cumplimiento de metas específicas de exportación), evitando que se transformen en derechos de propiedad adquiridos por parte de los grupos beneficiados (tal cual ocurriera en el caso latinoamericano donde se generaron instituciones ineficientes socialmente).

Por otra parte, las autoridades pudieron impedir sobrevaluaciones importantes del tipo de cambio (contrariamente a lo ocurrido en América Latina), a través de un control efectivo sobre los flujos de capitales extranjeros, logrando un grado aceptable de estabilidad macroeconómica. Sumado al éxito de las exportaciones y al aumento de la productividad de la economía, con una posición fiscal sólida, se obtuvo un mejoramiento significativo de los salarios reales; área donde fue crucial la capacidad de control del Estado para permitir un aumento sostenido de las exportaciones intensivas en mano de obra (ventaja comparativa clave al inicio de la estrategia de desarrollo).

En tal sentido, en 1998 Bustelo (1997-1998) lo exponía con gran claridad y precisión al sostener que «los resultados de distribución de la renta han sido mejores en el Sudeste Asiático que en América Latina. Con arreglo a los datos existentes para los

¹¹² Las pautas de industrialización de los NIC'S no se encuentran donde el enfoque neoliberal quiere buscarlas. La tesis según la cual estos países habrían adoptado simplemente una estrategia orientada en las exportaciones es simplista y carece de fundamento empírico; como también es sumamente discutible que esta estrategia se haya basado en una apertura total al comercio internacional y en un Estado con actividades económicas reducidas al mínimo (Bustelo, 1997 – 1998).

últimos años disponibles en cada país, el cociente entre la renta del 20% más rico de la población y del 20% más pobre sería de 7 en Taiwán, 8 en Corea y 9 en Hong Kong, frente a 33 en Brasil y 20 en México.”

Quizá la dimensión más importante de las políticas públicas e incentivos institucionales que implementaron estos países, haya sido su capacidad para sobreponerse a las fallas de mercado en capital y tecnología; áreas en que toda economía en desarrollo necesita mecanismos de asignación “supra-mercado” (contrariamente a lo postulado por el “Consenso de Washington”) que generen inversión ante la estrechez del mercado y creen los arreglos institucionales necesarios para el derrame tecnológico y su transferencia desde el exterior (o la promoción de la investigación y el desarrollo), para la adquisición de competitividad internacional.

Para ejemplificar lo aquí expuesto, los casos de Corea y Taiwán son, quizás los más paradigmáticos. Por un lado, en Corea, el Estado incentivó la creación de grandes corporaciones (*chaebols*) a partir de compañías comercializadoras, quienes han mercantilizado internacionalmente productos de empresas más pequeñas y hecho grandes inversiones en desarrollo de nuevas industrias. Se utilizó, también, activamente el crédito a tasa preferencial para incentivar inversiones en sectores específicos. Esta creación de monopolios temporarios para ciertas empresas en ramos industriales promovidos, a cambio de metas de exportación específica, hizo que se volvieran exportadores, subsidiando sus ventas internacionales con los fuertes beneficios obtenidos en el mercado nacional.

La política industrial fue secuencial: en los años sesenta se privilegió la inversión en cemento, fertilizantes y refinerías de petróleo; a fines de los sesenta y comienzo de los setenta, en acero y productos petroquímicos; a fines de los setenta en astilleros, bienes de capital y bienes de consumo durable; y en los ochenta, electrónica, telecomunicaciones e informática.

Por otra parte, el caso de Taiwán es sumamente ingenioso en cuanto al tratamiento de la IED a estos propósitos. Se llevó a cabo mediante *joint ventures* entre empresas del Estado y empresas privadas nacionales y extranjeras, promoción de parques industriales, una política industrial estatal para guiar deliberadamente la

economía de mercado, bancos nacionalizados y créditos dirigidos para favorecer a determinados sectores y empresas. De hecho, el sector de empresas públicas taiwanés es uno de los de mayor envergadura entre las economías mixtas de países en desarrollo. Las empresas públicas contribuyen allí con un 13-14 % del PIB y con un tercio de la formación bruta de capital fijo en el lapso 1950 – 1975, período en el que se asistió al crecimiento económico e industrial más veloz de ese país” (Singh, 1995:526).

Ello sólo fue posible gracias a que las economías dinámicas de Asia han contado y cuentan con Estados fuertes que pueden imponer sus decisiones al sector privado o trabajar en armonía con él, disponiendo incentivos institucionales que motivan las actividades productivas, y no una búsqueda generalizada de rentas.¹¹³

Respecto al papel del Estado y del mercado en los gobiernos asiáticos, Joseph E. Stiglitz (1997:328) reflexionaba:

“(…) los gobiernos del Este asiático reconocieron las limitaciones del mercado pero limitaron el papel del Estado a:

- Tomar medidas que procuraran activamente asegurar la estabilidad macroeconómica.
- Lograr que los mercados funcionasen con mayor eficacia, por ejemplo regulando los mercados financieros.
- Crear mercados allí donde no existían.
- Colaborar con la inversión directa a fin de asegurar que los recursos se asignan de un modo que contribuyese al crecimiento económico y la estabilidad.
- Generar un clima apto para la inversión privada y para la estabilidad política.”

A modo de ejemplo, esto le permitió a Corea, al inicio de su estrategia de desarrollo, iniciar una reforma agraria generalizada y una redistribución del ingreso más o menos igualitaria, que propiciaría un aumento de la productividad asegurando una base alimentaria para la sociedad, reduciendo la inestabilidad política; estrategia impensable en América Latina, donde los intereses terratenientes exportadores (así

¹¹³ Los Estados del Este Asiático no mantuvieron en ningún momento relaciones “populistas” en clave de legitimación política con el movimiento obrero, que pudieran potenciar medidas inconducentes de expansión de la demanda.

como la burguesía compradora) relacionados a la alta dotación de recursos naturales, jamás hubieran permitido una iniciativa de estas características.

El contexto histórico marca también grandes diferencias. El apoyo financiero constante de Estados Unidos, en el marco de la Guerra Fría ha sido crucial. Por su parte, y más recientemente, las reformas neoliberales en América Latina se inician bajo la crisis de la deuda en un marco de escasez de divisas; consolidándose en los años noventa en el contexto de la afluencia de capitales privados extranjeros, que pueden resultar poco permanentes.

La dotación de recursos ha sido otro factor determinante. Los NIC'S no cuentan con los abundantes recursos naturales de América Latina, lo que hace imprescindible la industrialización no sólo como base para el desarrollo, sino como creación de un sector capaz de generar divisas. La ventaja comparativa inicial de estos países estaba constituida por la mano de obra barata y abundante.¹¹⁴ Pero con el correr del tiempo y, a través de los incentivos institucionales reforzados eficientemente de manera continua por el Estado, se desplegaron enormes recursos en educación, incrementándose las ventajas comparativas hacia la producción de bienes intensivos en mano de obra calificada.

En contraposición a ello, en América Latina, y por hacer referencia sólo al período reciente de las medidas del saber convencional, el deterioro de los sistemas educativos (conjuntamente con otras áreas de políticas sociales) es flagrante; trasladándose a la sociedad una clara dualidad, donde se encuentran aquellos que pueden acceder a la educación privada y los que tienen que conformarse con la educación pública desmantelada.

A medida que los NIC'S cualifican su producción, las etapas intensivas en mano de obra de baja cualificación se reubican sobre los otros países de la región. En Malasia y Tailandia las exportaciones manufactureras están concentradas en etapas productivas de empresas transnacionales. En Indonesia, las semi-manufacturas que dominan las

¹¹⁴ Mano de obra disciplinada por el Estado. Tarea facilitada por características culturales colectivas muy particulares de esas sociedades, en el marco de instituciones informales.

exportaciones no tradicionales están basadas en los recursos naturales abundantes en el país, las que han recibido prioridad en las políticas de promoción del gobierno.

De esta forma, los países del Sudeste Asiático pudieron mantener políticas relativamente proteccionistas y crecer hacia fuera al mismo tiempo; situación contraria a la experiencia latinoamericana que encontró en el sector externo sólo un medio para obtener las divisas necesarias para las importaciones que sustentaban el modelo de desarrollo de la pos guerra.

Tales experiencias son prueba de que la liberalización comercial no es condición sine qua non para una industrialización basada en las exportaciones; las realidades latinoamericanas y asiáticas ponen en evidencia que no es posible crecer hacia fuera con una estructura de incentivos que discrimine fuertemente contra las exportaciones, tal cual sucedió con el ISI en Latinoamérica.

“El Milagro del Este Asiático”

Resulta valioso describir el papel que intentó jugar Japón (allá por los inicios de esta evidencia empírica que detalladamente los organismos multilaterales y Estados Unidos desarrollaron) respecto al desarrollo de las condicionalidades y, en particular, en relación al intento de desmitificar las causas del desarrollo asiático.

Dado que las ideas dominantes del Banco Mundial derivan en gran medida del interés de Estados Unidos y otros países desarrollados por la libertad de mercado, Japón en su intento por disputar el poder estructural de los organismos internacionales, desafió al BM en un intento por confrontar a Estados Unidos; en tanto el Banco es un instrumento importante mediante el cual el gobierno norteamericano procura alcanzar una fuerte expansión externa, aunque dispone para ello de una capacidad interna mucho menor que la de Japón.

En reacción a esto, el gobierno japonés (segundo socio de la institución) se propuso modificar las ideas centrales de dicho organismo sobre el papel del Estado en la estrategia de desarrollo, instándolo a prestar mayor atención a las medidas aplicadas por los países del Sudeste Asiático, con la esperanza de que modificase las ideas

dominantes y destacara que Japón tenía el liderazgo relativo al desarrollo, creciendo su influencia fuera y dentro del BM.

De esta manera, Japón persuade al Banco (previo depósito de U\$S 1.200.000) para que lleve a cabo un estudio centrado en averiguar los motivos reales de por qué esta región se había expandido y las lecciones que para otros países se podrían extraer de esa experiencia. Este es el origen del “Milagro del Este Asiático” (Wade, 1997).

A pesar de todo, y luego de un arduo proceso de correcciones en la jerarquía de la organización, de ambigüedades y falta de compromiso en la redacción del mencionado informe, el resultado se inclinó fuertemente a favor de la posición del Banco y, aún hoy legitima los permanentes consejos que éste da a los países de bajos ingresos para que adopten políticas “favorables al mercado”; ahora aparentemente corroboradas por el éxito en el Este Asiático, en un feroz ataque a las políticas industriales y al papel del Estado en el desarrollo.¹¹⁵

El problema es que si se sometiesen a examen las pruebas que aporta el Banco, la mayoría de ellas no encontrarían sustento y, tal cual lo demuestra el análisis anterior, las claves del desarrollo han sido las políticas industriales y un entramado institucional de refuerzo de incentivos en pos de la eficiencia.

5.3. Crecimiento Económico, Inversión Extranjera Directa y Crisis Asiática

El desarrollo económico de los países del sudeste asiático ha sido notable en comparación al resto de los países en desarrollo. El mismo ha descansado en tres bases fundamentales: una robusta participación del Estado; el fortalecimiento de las empresas nacionales, vinculadas a un pequeño grupo de consorcios locales y; la activa participación de la IED, fundamentalmente de origen asiático. Éstas han ido tejiendo informalmente un proceso de integración en la región, a partir de sus ventajas comparativas, conformando lo que se conoció como el “milagro asiático.”

¹¹⁵ Un cínico podría argumentar, que el prefacio del texto, a cargo del presidente del Banco, Lewis Preston (que saltea todo el proceso de correcciones y adecuaciones); sumado a la frase de la página 356 <“las políticas industriales pueden haber aumentado las inversiones y haber generado importantes efectos de derrame”> son las pepitas de oro por las que los japoneses pagaron u\$ 1.200.000. El resto del texto asume una postura contraria a este tipo de políticas impulsadas por el Estado (Wade, 1997).

El modelo de desarrollo del sudeste asiático data de los años sesenta, y se estableció primeramente en Corea del Sur, Singapur y Taiwán, quienes siguieron una estrategia hacia afuera y dominada por un modelo industrial de elevado contenido tecnológico. Allí, el Estado desempeñó un papel fundamental en el impulso de determinadas industrias como la electrónica, petroquímica, automotriz y del acero. Éstas comenzaron a ensamblar productos electrónicos, y el interés de las empresas extranjeras que allí operaban se focalizaba en los costos salariales y la disponibilidad de algunos técnicos capacitados. Ya en la década de los setenta, los productores de origen nacional empezaron a fabricar otros bienes electrónicos gracias a los esquemas de subcontratación y el surgimiento de alianzas estratégicas con acuerdos de licencias en investigación y desarrollo, en especial en Taiwán y Hong Kong. En los años ochenta, creció abruptamente la producción de computadoras y equipos periféricos, de forma que para fines de la década, los tigres asiáticos se volvieron exportadores de productos de alta ingeniería. A la vez, durante esos años es cuando se vigorizan las capacidades de diseño y producción, y la IED se fortalece en la región. Finalmente, la década de 1990 da paso a la tecnología de la información, dejando fuera a cuantiosas empresas a causa de las grandes inversiones necesarias en I&D (OCDE, 1999).

Pues bien, los países del sudeste asiático comparten un elemento muy importante en cuanto a su desarrollo económico: la fuerte intervención gubernamental y políticas comerciales favorables al comercio intra-regional. Esto ha hecho que los gobiernos adopten, desde mediados de los ochenta, un modelo de desarrollo centrado en las exportaciones, con control de las importaciones, fuertes corrientes de inversiones, altas tasas de ahorro interno, cierta especialización y la consolidación de vínculos comerciales entre ellos.

En palabras de Montero (1999:4), *“el Estado ha intervenido de manera decisiva en la actividad económica, ya sea directa o indirectamente, imponiendo las inflexiones necesarias al aparato productivo para orientarlo hacia una política sustentada en una liberalización bastante controlada y dirigida (...)”*

El Estado, en oposición a las ideas impulsadas por el neoliberalismo y aplicadas en países latinoamericanos, ha tenido una presencia muy activa e intervencionista, como

actor articulador de las relaciones económicas y promotor del desarrollo, competitividad y crecimiento del país. La base de este particular modelo era la coordinación entre un fuerte sector estatal y un renovado sector empresarial.

La inversión extranjera directa ha desempeñado un rol muy relevante en las estrategias de desarrollo de los países del sudeste asiático. Ésta ha sido mayormente de origen regional, ha ido asociada a la ampliación y expansión de las exportaciones de manufacturas, y ha estado dirigida notablemente hacia el fortalecimiento del comercio intra-regional. La expansión de la IED se intensificó a partir del segundo lustro de la década de los ochenta, como respuesta a las políticas de liberalización de inversiones de estos países. Otra cualidad que estimuló la llegada de inversiones al sudeste asiático fue la alta productividad de las actividades desarrolladas, incentivo clave para las empresas transnacionales. Lo anterior, se determinó por un lado, por el acceso a los mercados regionales y extranjeros, los recursos humanos, la infraestructura y los salarios. Por el otro, gracias a la estabilidad política y económica orientada hacia el flujo de inversiones.

Sin embargo, los países del Sudeste Asiático fueron testigos de una espectacular crisis financiera. La crisis asiática sorprendió al público, acostumbrado a considerar a los países del sudeste de Asia como modelos de eficiencia, con altos niveles de productividad, gran dinámica exportadora y Estados eficientes, que realizaban promoción industrial y asignación selectiva del crédito al sector productivo, mediante un eficaz sistema financiero. En general, en los años que antecedieron a la crisis, las economías del sudeste asiático mostraban altas tasas de crecimiento e inversión y un comportamiento macroeconómico con resultados fiscales aceptables y baja inflación” (Zambrana Calvimonte, 2001:s/d)

La causa fundamental de la crisis fue la excesiva y precipitada liberalización financiera. Las altas tasas de interés y unas monedas atadas al dólar provocaron que un enorme flujo de capitales especulativos se volcara hacia estos países y generara una verdadera economía de burbuja con sobre-valoraciones de bienes inmobiliarios y de títulos negociados en las bolsas de la región, mientras que se multiplicaban los déficits de cuenta corriente ante las insuficiencias del sector productivo real.

La crisis asiática tuvo su origen en Tailandia en 1996, año en el cual sufrió una caída de sus exportaciones originada por la apreciación del tipo de cambio. Ello generó un déficit en su cuenta corriente que fue financiado con ingresos de capital externo de corto plazo. Ese año se observó una excesiva oferta de créditos ofrecidos por el sector financiero. El régimen cambiario del país, que mantenía su vinculación con el dólar estadounidense, alentó a los bancos, a los negocios locales y al público en general a endeudarse en dólares y convertir los dólares en la moneda local. Esta situación creó riesgos cambiarios, ejerciendo presión sobre el valor de la moneda y sobre los niveles de reservas.

El comportamiento especulativo comenzó en las expectativas negativas formadas ante la apreciación del tipo de cambio, el mayor déficit en cuenta corriente, la disminución de reservas y el deterioro de la capacidad de endeudamiento externo. También surgieron dudas sobre la capacidad política de mantener la paridad monetaria, considerando que su ruptura originaría pérdidas en los activos en moneda doméstica y perturbaciones serias en el sistema financiero. Además, con el objetivo de detener la fuga de capitales, se produciría un alza de las tasas domésticas de interés, afectando a los niveles de inversión y de actividad económica.

De esta manera, se generaron expectativas de devaluación monetaria, llevando a los inversionistas y al público a demandar divisas y a desprenderse de sus activos bursátiles en moneda local. Las presiones sobre el sistema cambiario redujeron las reservas, ya que las autoridades continuaron defendiendo la paridad monetaria. A mediados de 1997, las reservas del Banco Central tailandés tocaron fondo y se determinó la flotación de la moneda, que sólo en el primer día se devaluó un 20% respecto al dólar.

El colapso tailandés exacerbó las expectativas de devaluación monetaria en el sudeste asiático, donde también se observaron salidas masivas de capital, que llegaron al 11% del PBI anual agregado de Tailandia, Malasia, Corea del Sur, Indonesia y Filipinas. La imposibilidad de sostener los diferentes regímenes cambiarios obligó a los gobiernos a devaluar sus monedas. Transcurrido medio año de la devaluación tailandesa, las monedas de los mencionados países se devaluaron entre un 50% y un 230%.

—La crisis de 1997 se presentó como un desafío adicional ante la estrategia de desarrollo que se ha mantenido en Asia Oriental desde los sesenta, centrado en una industrialización dirigida por el Estado en coordinación con los grandes grupos financieros regionales y productores locales, y la búsqueda constante de ventajas productivas entre ellos mismos. No obstante los signos de recuperación que empiezan a manifestarse en la región en 1999 todavía quedan ciertas dudas sobre la continuidad del modelo, toda vez que la IED y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han propiciado una serie de iniciativas orientadas a la liberalización económica, con énfasis en las economías más afectadas por la crisis” (Montero, 1999:10).

Conclusiones Preliminares

Las pautas de industrialización de los nuevos países industrializados no se encuentran fácilmente en el recetario del enfoque neoliberal. La tesis según la cual estos países habrían adoptado simplemente una estrategia orientada en las exportaciones es una visión simplista y carece de fundamento empírico. Asimismo, es sumamente discutible que esta estrategia se haya basado en una apertura total al comercio internacional y en un Estado con actividades económicas reducidas al mínimo (Bustelo, 1997-1998).

La liberalización a ultranza del régimen comercial (entre otras medidas ~~amistosas~~ con el mercado”) como herramienta institucional para cambiar las expectativas de los agentes económicos y así inducirlos a creer en la seriedad de los programas, resulta ser la antítesis de las medidas aplicadas en los países más exitosos del Sudeste Asiático. Allí, las políticas comerciales e industriales fueron altamente selectivas construyéndose sobre la base de modelos sustitutivos ya existentes. En efecto, la liberalización de las importaciones se produce después de alcanzada la industrialización hacia fuera y, de todos modos, fue dirigida a sectores específicos.

Se comenzó por la estabilización, dejando para después el cambio de estrategia comercial y se mantuvo estricto control sobre la cuenta de capital, a fin de poder orientar la política cambiaria y monetaria con fines de desarrollo, siendo capaces de mantener una mucho mayor estabilidad en sus tipos de cambio reales, lo que pesó en el desempeño de las exportaciones manufactureras de estos países.

En general, se puede decir que el dinamismo exportador de Asia fue acompañado de altas tasas de inversión y el desarrollo de un modelo de crecimiento con base en industrias de alta tecnología; mientras que el desempeño mucho menos satisfactorio de América Latina en materia de inserción internacional, estuvo relacionado con las bajas tasas de formación de capital imperantes en la región. Por su parte, la incidencia muy dispar de la crisis de la deuda, explica la diferencia de muchas de estas variables. Por ejemplo, la crisis hizo muy difícil el manejo del tipo de cambio y contribuyó a la caída de la inversión, retardando el ajuste estructural y la apertura de la economía.

En definitiva, el análisis de este capítulo permitió observar que la IED no fue producto de las políticas ampliamente liberalizadoras vociferadas por los adeptos al “Consenso de Washington”, sino de una disciplinada política industrial, un selectivo proteccionismo incentivado por el desarrollo tecnológico e industrial y el desarrollo de fuertes vínculos entre grupos empresariales nacionales y el capital extranjero. En consecuencia, no se trató de una *best – practice* del modelo Neoliberal, sino de un modelo adaptado a una región con sus propias características y particularidades, alejado de la experiencia de los países latinoamericanos.

CONCLUSIONES FINALES

Desde principios de la década de 1980, numerosos países de América Latina experimentaron procesos inéditos de transición a la democracia luego de décadas turbulentas de militarismo. En el marco de ese contexto, y con la meta de dar solución a profundos problemas económicos – financieros heredados de las dictaduras, muchos de estos nuevos gobiernos democráticos en la estela de la herencia que como presente griego dejaron los militares y sus aliados civiles, se orientaron hacia el desarrollo de nuevas estrategias de minimización del Estado, desregulación, apertura comercial, liberalización cambiaria y ajuste fiscal. Todas estas continuidades se harían más ostensibles y cobrarían nuevos bríos desde la década de 1990, ahora sí, en el marco de democracias un tanto más consolidadas, pero que tomaban como nuevo ideario los postulados del “Consenso de Washington” como eje rector de las políticas públicas en materia de política y economía.

En el marco de estas transformaciones que atraviesan todo el sub-continente, Argentina no sólo no queda exenta de tales dinámicas, sino que se configura como un caso en el que se manifiestan con toda la fuerza las implementaciones e impactos de las mismas. Por ello, las realidades heredadas de la dictadura militar, se convirtieron en un punto de partida condicionante para la naciente democracia que se vio asediada por crecientes y apremiantes dificultades económicas internas y externas, las cuales repercutirían rápidamente en el plano político, económico y social. De este modo, frente a la antigua y crujiente estructura estatal y a cierta incapacidad de los gobiernos radicales para generar gobernabilidad, se consolidó la tendencia internacional que patrocinaba un Estado más reducido y supuestamente eficiente, dejando librado al juego del libre mercado la resolución de los problemas económicos luego de producido el “ajuste estructural”. Fue así cómo en la década de 1990 el “Consenso de Washington”, condensación de los postulados del “Neoliberalismo” y la “Globalización”, se convirtió a partir de los nuevos gobiernos peronista (y luego de la Alianza) en la quintaescencia de la política y la economía argentina, generando una transformación descomunal de la realidad política, económica y social del país.

El proceso de “Globalización” durante esos años representó (y en gran medida representa aún) una gran movilización de flujos de capitales a nivel mundial, con una

creciente relevancia en la dirección de los mismos hacia los ahora denominados “Países ó Mercados Emergentes”. Con este escenario de fondo, las políticas implementadas por Argentina así como las relaciones entabladas con los organismos multilaterales de crédito y con los países centrales, transformarían al País en un destino sumamente atractivo para la Inversión Extranjera Directa. En efecto, durante la última década del siglo XX, se registró el mayor ingreso de IED en la historia de la nación, como bien hemos consignado en los pasajes centrales de la presente investigación.

Es en este contexto y a partir de la magnitud del fenómeno de la IED donde surge la pregunta que ha sido el *leit motiv* de nuestro trabajo: *¿Por qué y de qué manera las reformas estructurales acaecidas en Argentina en el período 1989 - 2001, y en especial, la Reforma del Estado, proveyeron incentivos al ingreso de la Inversión Extranjera Directa?*

Para responder a ello, y como primera medida, fue necesario analizar la situación previa a tal reforma en aras de comprender de manera acabada las razones que llevaron a la génesis y el ocaso del “Keynesianismo” en la región en general y en Argentina en particular, modelo inmediatamente anterior al “Neoliberal” (y heterodoxamente redivivo nuevamente en nuestro presente en la mayoría de los países de la región de la mano de “los nuevos movimientos sociales” y “la nueva izquierda”, a través de todos aquellos gobiernos representativos de la tendencia que se hicieron con el poder desde los primeros años del siglo XXI). En aquel modelo y en respuesta a la crisis de los años treinta del siglo XX, la producción de materias primas no fue abandonada, pero las políticas públicas se orientaron hacia el desarrollo de una estructura productiva nacional autónoma con un fuerte intervencionismo estatal en todos los niveles de la economía, fundamentalmente en las primeras líneas de la industria y una serie de sectores denominados como estratégicos. Así, el denominado modelo de “Industrialización por Sustitución de Importaciones” adquirió significado y sustento en la región como un eco de las ideas keynesianas en boga por aquellos tiempos. No obstante ello, la inestabilidad institucional característica de los países de la región, la falta de continuidad de las políticas económicas, los cuellos de botella externos y el incremento de la deuda externa, así como la configuración de un nuevo contexto internacional, condujeron a la inevitable crisis del modelo, luego de una serie

combinada de logros y retrocesos que no hicieron más que poner en evidencia las marchas y contramarchas de nuestra cíclica historia.

En Argentina, una vez instalado el gobierno de Alfonsín vía el regreso de la democracia en 1983, se comenzó, tímidamente, a plantear la modificación del modelo económico hacia esquemas más liberales luego del fracaso de una serie de planes heterodoxos que su propio gobierno había intentado implementar. Sin embargo, una serie de factores no permitieron conducir exitosamente dichos cambios. En primer lugar, las recetas del “Consenso de Washington” no existían aún como tales, en tanto sólo se trataba por entonces de una serie de propuestas e ideas que circundaban en el ambiente internacional de las “personas que importan” (a decir de Krugman), pero que aún no habían sido condensadas en un recetario. Por ello, la “Estructura de Oportunidad Política” (Adamson, 2005) en términos discursivos, institucionales y geopolíticos, no fue en el caso de la Argentina de los años ochenta, realmente favorable a la aplicación de medidas de tinte neoliberal (el caso de Chile es una interesante contrapunto a este respecto si comparamos el caso argentino con otros de la región). La Unión Soviética aún existía y su importancia a nivel mundial seguía siendo significativa, el capitalismo no había triunfado ostensiblemente aún y, a pesar de que el modelo ISI en América Latina ya no daba resultados, aún no se había gestado su reemplazo. El ISI era un cadáver que no acababa de morir y el “Neoliberalismo” un niño que no acababa de nacer.

Internamente, el presidente Alfonsín empezaba a enfrentar variadas y cuantiosas dificultades. Apremiada por una crisis económica grave, la ciudadanía argentina ya no aplaudía los éxitos políticos y sociales que el regreso de la democracia representaba, sino que cuestionaba las deficiencias económicas y financieras del gobierno radical. Al interior de su coalición electoral, comenzaron a hacerse más evidentes las diferencias partidarias y una creciente indisciplina partidista, resultando en fracturas internas y materializándose en la pérdida de las elecciones legislativas. Todo ello, se tradujo en un desgaste de la legitimidad y el liderazgo de Alfonsín, fortaleciendo a una oposición cada vez más intransigente, y a un sindicalismo cada vez más antagonista.

En esencia, en este juego de dos niveles (Putnam, 1988), el escenario internacional fue inadecuado e insuficiente para que el gobierno nacional pudiera

inocular las presiones domésticas de los grupos nacionales en contra de la reforma del Estado. Al mismo tiempo, los diversos agentes económicos, políticos y sociales y, en particular, las coaliciones electorales, se enconaron en una lucha de intereses ejerciendo presión sobre el gobierno para que éste accionase con medidas favorables a cada uno de ellos.

Habida cuenta de este contexto interméstico, se puede observar no sólo la existencia de una conciencia mundial respecto a la necesidad de reformar el Estado, sino también la presencia de una serie de intenciones políticas nacionales proclives a ello. Si bien Alfonsín encontró crecientes limitaciones para implementar tales transformaciones, sus intentos dieron lugar a la afirmación de la existencia de una *clara continuidad con el accionar político económico* de las siguientes presidencias de Menem y De La Rúa.

En contraposición, el escenario internacional con el que se encontró la Administración Menem distó de ser un obstáculo. Se consolidó a nivel discursivo e institucional el basamento conceptual acordado por el Consenso de Washington, que se filtraba en el pensamiento económico de los organismos financieros internacionales (y sus recetas de políticas) y de los países acreedores de las abultadas deudas latinoamericanas, amasadas en las altas liquideces de los años setenta. A su vez, coincidió con el auge de la demanda y la oferta financiera externa que, a partir de condicionalidades impuestas en los préstamos del FMI y del BM, se convirtieron en el hilo conductor de las reformas estructurales en las agendas gubernamentales latinoamericanas y argentinas. Tales circunstancias, sumadas a la caída del Muro de Berlín y al “triunfo de Occidente”, facilitaron ampliamente la adopción del ajuste por parte de la gestión menemista, pues conformaron una “Estructura de Oportunidad Política” propicia para otorgar los argumentos relevantes, que justificaron y legitimaron las diversas estrategias de política económica implementadas por aquellos años.

La sucesión presidencial anticipada en seis meses por la crisis del Gobierno de Alfonsín, vaticinó un período de inestabilidad que se extendió del plano político al económico y viceversa, y repercutió de lleno en la sociedad. La crisis jugó un papel de relieve en el caso argentino: creó razones políticas para que un gobernante sin ninguna preferencia por reformas de mercado, las adoptara para salir del paso, y creó

condiciones, que contribuyeron a generar capacidades de gobierno para sostenerlas” (Palermo, 1999:460).

En efecto, se entiende que una situación de aguda crisis hiperinflacionaria induce a la opinión pública a otorgar a quien gobierna un amplio mandato para actuar sobre la emergencia, instalando un sentido de urgencia que da lugar a la implementación de decisiones extraordinarias, agudizando los problemas colectivos y extendiendo el temor a que se incremente el conflicto social e institucional. De esta manera, Menem obtuvo un amplio margen de acción (dejando de lado a las fuerzas de oposición), consiguiendo el uso exclusivo de recursos institucionales necesarios para concertar la autoridad de decisión, adoptando políticas elaboradas por gabinetes tecnocráticos, y convirtiendo en un trámite expeditivo su promulgación (Torre, 1998a).

Vinculado directamente a la crisis, vale la pena destacar que, en consonancia con Mora y Araujo (1993) y Palermo y Torre (1994), se comprende que la tolerancia al ajuste por parte de la ciudadanía argentina encontró fundamento en su propia voluntad para colaborar en la batalla contra la hiperinflación. Así, el alza desmesurada de los precios fue un estado de gracia política que permitió la aceptación del ajuste económico como la única salida posible e inexorable. De hecho, no se trataba de la confianza en un futuro mejor, sino de la urgencia por salir de aquella situación, de buscar la estabilidad y la tranquilidad a cualquier precio.

Al respecto y en repuesta a la crisis, tempranamente el Poder Ejecutivo logró la ampliación de sus facultades mediante las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado. Con ellas, se buscó crear un marco institucional (North, 1995) que le otorgara credibilidad a la economía argentina, donde los diversos agentes nacionales e internacionales obtuvieran la certeza que efectivamente Menem se iba a conducir por la senda del neoliberalismo, independientemente de su origen desarrollista y popular, en tanto ícono del peronismo federal del interior del país. El presidente realizó estos cambios sin perder el respaldo político con el que había asumido, lo cual fue posible gracias a la coyuntura de crisis y al hiper-presidencialismo argentino, rasgo que se vería profundizado con el correr de los años, fundamentalmente vía el gobierno a través de “decretos de necesidad y urgencia”.

Se desprende así una peculiar característica del período analizado marcado en su inicio por las mencionadas leyes: se trata de lo que O'Donnell (1994) ha denominado “Democracia Delegativa”. El “mandato delegativo” conferido por la mayoría para “salvar a la patria”, le permitió al Poder Ejecutivo presentarse como un *primus inter pares* por sobre los demás poderes, autoproclamándose como el único intérprete de los intereses de la Nación. A partir de esta facultad para conducir el destino de Argentina, fue posible implementarse la Reforma del Estado y la Emergencia Económica, de la que se derivaron una serie de incentivos selectivos que hicieron del país un lugar seguro y confiable para la llegada de capitales foráneos. La concentración del poder político en la figura del Presidente Menem resultó ser un procedimiento indispensable para la gestación del nuevo orden institucional, basado en las directrices de una estructura aglutinadora de poder, que admitió una amplia gama de reformas tendientes hacia un “menor Estado”, lo cual implica reducir su intervención y transformar su rol (Oszlak, 2003).

Pues bien, el éxito de las medidas elaboradas por Menem dependió también de la viabilidad política y administrativa necesaria para realizarlas. La primera fue el resultado de acuerdos con los partidos políticos (especialmente con el Radicalismo) y del apoyo recibido por parte grupos empresariales nacionales, capitales trasnacionales, organismos financieros internacionales y ciudadanía en general. La viabilidad administrativa se logró de manera inmediata tras la aprobación de las leyes en la legislatura, que se convirtieron en los vehículos fundamentales del cambio. Además, el triunfo del programa ejecutado obedeció a la presencia de conceptos cognitivos, que motivaron que sus correligionarios compartieran su creencia sobre el problema y la solución para resolverlo, mientras que los conceptos normativos, le permitieron legitimar frente a la sociedad dicho camino a emprender. En definitiva, la parte más profunda de este entramado de ideas, se constituyó en la aplicación del Modelo Neoliberal, representando el sustento de políticas y programas en una acabada filosofía sobre las políticas pública “políticamente correctas”.

Siguiendo esta línea de “nuevo institucionalismo” (Schmidt: 2008), la Argentina de la década del noventa, acogió el discurso oficialista con gran aprobación, otorgándole así una vasta legitimidad al proceso de reforma estatal y ajuste estructural. Indudablemente, dicho discurso fue exitoso dado que fue anunciado por un orador

reconocido a una audiencia predispuesta (respecto de la cual los medios de comunicación afines jugaron un rol fundamental) y, con un mensaje justificado (en términos cognitivos), apropiado y legítimo (en términos normativos). Menem captó la aquiescencia de los actores políticos del sistema, confirmando, una vez más, la necesidad y adecuación del ajuste estructural.

A pesar de haber instalado esta cosmovisión en la sociedad sobre el futuro accionar del gobierno en políticas económicas de corte neoliberal, éstas no dejaron de ser la derivación de una serie de “resultados de complejas interacciones entre múltiples actores con intereses, información y creencias particulares, en el contexto de determinados marcos institucionales” (Saiegh y Tommasi, 1998:10). Por lo tanto, cada uno de los actores presentó una racionalidad instrumental que lo llevó a evaluar cada una de las políticas que se efectuaron, en función de los beneficios o las pérdidas que les pudieron generar. Como fue de esperarse, existieron sectores que se vieron afectados de manera negativa, obligando al gobierno a desarrollar incentivos específicos tendientes a neutralizar posibles oposiciones desestabilizadoras. El presidente supo identificar con claridad meridiana estos grupos y ello le permitió actuar en consecuencia, realizando concesiones a grupos empresariales locales, gobiernos provinciales y, principalmente, ofreciendo significativas concesiones a los sindicatos.

Por su parte, durante la última década del siglo XX, también concurrieron una serie de incentivos selectivos que indujeron a los referidos agentes del escenario político, económico y social argentino, para que obrasen de manera conjunta en la consecución de un particular bien colectivo, la Reforma del Estado. Dichos grupos percibieron estímulos especiales de los cambios institucionales gestados, que explicaron el consenso para llevarla adelante, y sobre todo, para sostenerlo en el tiempo, hasta bien entrado el siglo XXI.

La Ley de Reforma del Estado se definió como el marco normativo para la privatización de empresas nacionales y, por tanto, uno de los incentivos clave para la llegada de IED al país. La misma facultó al Poder Ejecutivo a disponer la creación de nuevas empresas, sobre la base de la escisión, fusión, extinción y transformación de las existentes, reorganizando y redistribuyendo organizaciones y funciones de entes, empresas y sociedades de propiedad exclusiva del Estado Nacional. En este sentido, la

esfera de la política pasó a prevalecer por sobre la lógica económica, dado que la venta de activos estatales quedó librada a las prioridades gubernamentales y no en función del desempeño de la empresa. Además, la mencionada ley estableció quiénes podían *desestatizar* y cómo lo harían, concentrando y ampliando aún más las atribuciones del Ejecutivo, en detrimento del Congreso Nacional, quién podía ~~otorgar~~ preferencias para la adquisición” (Ley 23.696, 1989). En lo que respecta a la atracción de capitales, Roberto Dromi afirmaba que ~~la~~ ley servía para comprometer a los inversores y aumentar así la credibilidad del país” (R. Dromi, entrevista telefónica, 05/07/2009).

Las privatizaciones abarcaron una amplia gama de rubros y empresas, entre los que cabe resaltar la privatización de la mayor empresa petrolera, la empresa nacional de telecomunicaciones, la empresa aérea de bandera nacional, la concesión de las principales rutas, ramales ferroviarios, empresas siderúrgicas, centrales eléctricas, empresas de distribución de electricidad, empresas de agua, entre otras. Muchas de ellas comprendieron monopolios naturales, como mercados cautivos, lo que se transformó en grandes atractivos para grupos económicos extranjeros. Asimismo, existieron estímulos a la inversión a partir de la asignación de monopolios geográficos para las empresas, la transferencia de las empresas sin su pasivo y la fijación de tarifas. Estas características garantizaron una alta rentabilidad y constituyeron un ambiente propicio para la radicación de inversión extranjera en el país.

Es interesante destacar que el proceso privatizador argentino promovió una asociación tripartita entre ET, Bancos Extranjeros y Grupos Económicos Locales, con el objeto de estimular la repatriación de capitales argentinos en el exterior. Sin embargo, con los años, estas asociaciones tendieron a desaparecer en la medida en que los grupos económicos y los bancos fueron vendiendo sus acciones a favor de sus socios, sobre todo las ET.

Entre los primeros cuatro años de vigencia de la ley, las privatizaciones representaron un porcentaje significativo de la IED, alcanzando en 1992 un pico máximo de casi un 53% de los ingresos totales. A pesar de ello, durante el período 1989-2001, su participación en el total de la IED se irá reduciendo, pasando a representar el 13% del total ingresado en concepto de IED. En síntesis, se puede

argumentar que las privatizaciones se transformaron en un insoslayable aliciente para el ingreso de inversiones al país.

Por otro lado, la Ley de Emergencia Económica se presenta como otro estímulo a la IED durante el período en análisis, dado que particularmente su “Capítulo 6” reglamenta el “Régimen de Inversiones Extranjeras”, otorgándole a las mismas grandes beneficios, como la igualdad de trato al capital nacional y extranjero, facilidades en cuanto a la remisión de utilidades y la autorización previa del Poder Ejecutivo como única condición para su despliegue en suelo argentino.

Completaron este marco de incentivos específicos, el “Decreto Marco de Desregulación 2284/91” y la “Ley de Inversiones Extranjeras” con sus correspondientes Decretos (1853/93 y 146/94). El primero introdujo modificaciones en la base jurídico – normativa del Estado con el objeto de incrementar las libertades económicas, tratamientos fiscales benignos a las utilidades y reinversión, y reducción del poder de los sindicatos. Los segundos establecían que las inversiones podían llevarse a cabo en cualquier área de la economía, no se necesitaba autorización previa para invertir, las remesas de capital y utilidades podían realizarse en cualquier momento y las ET disponían del crédito interno, entre otros.

La piedra angular de esta estructura incentivadora fue la “Ley de Convertibilidad”, sancionada en abril de 1991. Ésta se constituyó en un acicate fundamental a la hora de decidir invertir en Argentina, integrándose al paquete de reconfiguración de la estructura económica y redefinición de las reglas de juego, mediante una reforma monetaria que estableció una paridad fija respecto al dólar, dándole mayor credibilidad al gobierno respecto de su disciplina fiscal, monetaria y fundamentalmente cambiaria. Precisamente, Dante Sica afirma que “mediante el establecimiento de un conjunto de claras reglas, la Ley de Convertibilidad favoreció la entrada de IED a la Argentina (...), la Convertibilidad modificó el valor de los precios relativos, favoreciendo al capital en detrimento del trabajo, beneficiando a la inversión reproductiva del capital en el país” (D. Sica, entrevista por correo electrónico, 21/10/2010).

Incitados inicialmente por la venta de activos del Estado -derivados de la Reforma del Estado-, los inversionistas evaluaron con mayor estima al mercado argentino. Así, seducidos por la estabilidad de precios y la seguridad monetaria que ofrecía la convertibilidad (además de los diversos instrumentos legales amigables con el mercado facilitados por el Ejecutivo, que brindaron mayor confianza a los inversionistas externos), se potenció marcadamente el ingreso masivo de capitales foráneos canalizados vía IED.

Las privatizaciones y su furor de principios de los noventa, cedieron paso luego a un profundo proceso de fusiones y adquisiciones de empresas privadas, convirtiéndose en el componente más estable de la IED a lo largo del período estudiado. Los capitales que ingresaron al país demostraron responder principalmente a la compra de empresas residentes y, en una menor proporción, a incrementar la capacidad ya instalada; produciéndose así, un fuerte proceso de extranjerización de la economía argentina. En efecto, durante el período estudiado, más del 55% de la IED que ingresó al país correspondió a transferencias de propiedad de activos existentes, en menoscabo de inversiones destinadas a nuevos proyectos.

El sector bancario argentino representó un caso manifiesto del proceso de fusiones y adquisiciones y, su vez, una respuesta neoliberal a los desequilibrios internacionales. Aquí, claramente se puede observar el vínculo existente entre el nivel internacional y nacional para la toma de decisiones, configurando el resultado de políticas intermísticas. En tal sentido, como consecuencia de la crisis mexicana de finales del año 1994, el gobierno fomentó la concentración del sistema bancario con el objeto de resguardar el sistema argentino de situaciones de iliquidez y, para ofrecerle, de manera simultánea, mayor solidez. El Banco Central, como autoridad monetaria, favoreció dicha concentración, que se plasmó por medio del intenso proceso de compra de activos existentes liderado por entidades externas.

La amplia política de privatizaciones, el vasto proceso de fusiones y adquisiciones de empresas privadas y la activa participación de inversores extranjeros concentrados en empresas transnacionales, modificaron sustancialmente la estructura empresarial local durante los años noventa, generando un descomunal reconfiguración del poder en Argentina, manifiesto en claras estrategias empresariales: el acceso a los

mercados y la búsqueda de materias primas, así como la apropiación de las capacidades industriales instaladas.

Para comprender de manera integral la evolución de dichas estrategias, como parte de los incentivos generados por el gobierno para la atracción de IED, es preciso mencionar la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Su conformación representó otra continuidad política en Argentina, puesto que fue una medida iniciada por el presidente Alfonsín y continuada por la gestión de Menem. El ambiente generado por el proceso de integración regional, la existencia de un mercado ampliado, de mayor competencia y variedad de productos, mejores precios relativos y reglas de juego institucionalizadas, estimularon el aumento del comercio dentro de la región y el surgimiento de nuevas oportunidades. En palabras de Marcelo Capello, “El Mercosur es un atractivo para recibir IED, para recibir empresas que se instalen en Argentina para vender a Brasil.” (M. Capello, entrevista vía correo electrónico, 21/10/2010). A lo que Dante Sica agregó, “La creación del Mercosur favoreció la recepción de IED ya que aseguró la introducción de capitales brasileiros mediante una mayor integración productiva entre los grandes socios de la región” (D. Sica, entrevista vía correo electrónico, 24/10/2010).

La estrategia de acceso a los mercados se orientó a explotar el dinamismo de la demanda interna, potenciado por la integración comercial, lo que permitió reforzar las ventajas de localización de la IED. El Mercosur representó un gran mercado al cual las ET estuvieron en condiciones de abastecer, habiendo sido determinante en las decisiones de inversión en la Argentina. La mayoría de las empresas tomaron medidas para racionalizar y complementar sus actividades entre el país y Brasil, haciendo uso de la ausencia de aranceles que brindó la unión aduanera. Las ET se convirtieron en uno de los motores de la creciente integración e interdependencia de las economías nacionales, con lo que, las estrategias privadas e iniciativas públicas se retroalimentaron de manera positiva.

El sector automotriz merece una mención particular, puesto que funcionó como uno de los principales beneficiarios y al mismo tiempo, como un potenciador del proceso de integración regional. El Mercosur permitió a las ET reforzar sus capacidades de transnacionalización a partir de la radicación de diferentes filiales de producción en

Argentina y Brasil, basando sus estrategias en una fuerte especialización productiva, con capacidad de exportación y ampliando la gama ofrecida localmente mediante importaciones. De este modo, las ET reformularon sus estrategias de inversión, recuperando el control de sus filiales y reestructurando sus procesos productivos. Si bien las ventajas de la libre circulación de bienes entre los países miembros ocasionaron ventajas en otros sectores económicos, la industria autopartista descolló por constituir corporaciones regionales.

Como resultado de ello, según un estudio realizado por Kosacoff y Bezchinsky (1994), el comercio intra-corporativo en la Argentina representó un fenómeno de extraordinaria relevancia. En efecto, el 60% de las exportaciones de las empresas analizadas fueron transacciones intra-corporativas, y lo mismo ocurrió con casi el 80% de sus importaciones.

La búsqueda de materias primas y el acceso a los recursos naturales fue la principal ventaja de localización que ofreció el país, y su producción se orientó principalmente a la exportación. Las ET se concentraron en tres grandes rubros: la producción de alimentos, los hidrocarburos y la minería. Los bajos costos de la primera actividad, las fuertes privatizaciones en la segunda y las promociones en la tercera, impulsaron con vehemencia a la inversión en este sector.

A pesar de no ser examinadas en profundidad, se puede concluir que las externalidades asociadas al ingreso de IED fueron exiguas o casi nulas en el caso argentino y ello respondió, principalmente, a las estrategias empleadas. En general, las estrategias de búsqueda de materias primas y acceso a los recursos naturales tendieron a generar débiles vínculos, por lo cual no existieron efectos indirectos positivos de transferencia y absorción de tecnología, integración vertical de la producción, capacitación de recursos humanos o desarrollo de empresas locales. Por otro lado, la estrategia de acceso a los mercados sólo implicó un proceso de aprendizaje para adecuar la tecnología recibida de la casa matriz a las singularidades del mercado argentino.

En síntesis, el gobierno de Menem dirigió toda su política de poder hacia un fuerte compromiso con el ajuste estructural y las recetas neoliberales del “Consenso de Washington”, basándose en la aplicación de medidas ortodoxas para alcanzar un alto

grado de credibilidad hacia el exterior y revertir el estado de hiperinflación que afectaba a la economía y a la sociedad. Para ello, fueron clave en sus comienzos la instauración de las mencionadas leyes de “Reforma del Estado” y “Emergencia Económica”, que dieron lugar *per se* y en sus derivados, a una profunda y desagregada legislación en materia de desregulación de mercados, inversiones extranjeras, integración regional, minería y sector bancario, entre otros. Al mismo tiempo, todo ello se realizó y fue posible sobre el mar de fondo de la “Ley de Convertibilidad”, quedando fundamentadas así sobre estas bases, las denominadas “Reformas de Primera Generación”.

La seguridad que otorgó dicho marco regulatorio, la estabilidad alcanzada en términos de política económica, las facilidades reguladas por la legislación sobre inversiones extranjeras, la posibilidad de acceso a los mercados, los beneficios del esquema privatizador y las grandes perspectivas de crecimiento, hicieron de Argentina un lugar excepcional para la llegada de capitales foráneos en formato de IED; generándose así una institucionalización que, al tiempo que administró las ventajas descritas, redujo el nivel de incertidumbre y por ende, los costos de participar en dicho proceso. En suma, el crecimiento económico del período en análisis se produjo bajo el nuevo paraguas institucional establecido, que llevó al aumento de la productividad, al cumplimiento de contratos y de intercambios, disminuyendo de esta manera, los costos de transacción (North, 1998), lo que hizo de toda la transformación, un escenario inmejorable para la IED motorizada por las ET.

Los últimos años de la gestión de Menem evolucionaron con marcados cambios, especialmente, en la dinámica de relaciones entre poderes y en el funcionamiento del propio Poder Ejecutivo. Los partidos políticos se revalorizaron y se comenzó a limitar el decisionismo presidencial, causas que dejaron inconclusas las únicas dos reformas que se creía estaban pendientes: la flexibilización laboral y administración racional de la política fiscal. Ambas inconclusiones desde el punto de vista de la completud del proceso, evidenciaron la falta de apoyos que fue generando el desgaste de la administración menemista, así como el re – fortalecimiento y cambio de matriz de los sindicatos, todo en el marco del deterioro de la situación económica y financiera, nacional, fundamentalmente luego de la devaluación de Brasil en 1998.

Paralelamente, se gestó el nacimiento de una fuerza política, resultado de la convergencia de diversos grupos que habían comenzado a antagonizar con el gobierno tanto desde dentro del Partido Justicialista como desde las escombros de la Unión Cívica Radical posterior al “Pacto de Olivos”. El FREPASO basó su estrategia en dos variables: la imagen pública de algunas populares figuras como Chacho Álvarez, Graciela Fernández Meijide y Aníbal Ibarra y, en particular, la crítica al gobierno de Menem. Por su parte, la UCR había comenzado a recuperarse y, motivada por la oposición a la política y a la economía del oficialista Partido Justicialista en el gobierno, y con la certeza de que en solitario no podría disputar la presidencia, aunó sus esfuerzos para conformar una alianza con frepasistas, que efectivamente se constituyó como el partido de oposición para las elecciones de 1999. Dentro de la Alianza, se distinguieron dos posiciones, una más de centro – izquierda del FREPASO, y otra más conservadora y de ortodoxia económica proclive a la continuación de las medidas de reforma estructural, que compartió las ideas de Fernando De la Rúa, quien en diciembre de 1999 se convirtió en Presidente de la Nación.

Ciertamente, el corrimiento en el espectro político y en el discurso público, fue lo que favoreció el éxito del partido, ya que una gran cantidad de electores, aún criticando la gestión menemista, no deseaban la implementación de cambios radicales en la política monetaria ni el abandono a las reformas estructurales (aunque ciertos cambios desde el punto de vista de la transparencia y la lucha contra la corrupción). De hecho, la Administración De la Rúa no realizó grandes cambios, manteniendo el mismo programa económico y brindando un apoyo irrestricto a la convertibilidad (tanto que en los momentos críticos de su gobierno, recurrió a Domingo Cavallo, el Ministro de Economía de Menem que había sido el ideólogo y hacedor del programa de la Convertibilidad). Así, *la continuidad en el accionar político y económico de las tres administraciones que observamos en el período analizado, independientemente de su bandera e ideología política, quedó indudablemente probada desde en tanto el modelo neoliberal fue tímidamente iniciado por Alfonsín, efectivamente ejecutado por Menem y finalmente perpetuado por De la Rúa hasta su colapso*. Ironías del destino aparte, le tocó a Eduardo Duhalde, presidente elegido por la Asamblea Legislativa luego de que se sucedieran cinco presidentes fallidos en el marco de los lúgubres acontecimientos de la caída del gobierno de la Alianza, desmontar el esquema de la convertibilidad vía una devaluación que produjo una profunda crisis social. Duhalde no sólo había sido el

Vicepresidente de Menem, si no que había enfrentado a De La Rúa en las elecciones presidenciales de 1999 representando al oficialismo del PJ.

El sostenimiento de la convertibilidad, eliminó al tipo de cambio como herramienta cambiaria para mejorar la situación comercial, dejando al gobierno con pocos instrumentos para enfrentar las sucesivas crisis regionales e internacionales como fueron México en 1994/1995, los Tigres Asiáticos en 1997, Rusia en 1998 y Brasil en 1999. Este freno institucional se tornó perjudicial a partir de los fuertes ingresos de capital extranjero, que implicaron una apreciación de la moneda y el consecuente deterioro de la balanza comercial en detrimento de la Argentina (y que condujeron entre otros factores a un fuerte endeudamiento externo). Hacia mediados de 2001, el gobierno, fiel al sostenimiento de la paridad fija, realizó un ajuste fiscal de déficit cero, convirtiéndose en el detonante de grandes problemas sociales, económicos y políticos, llevando a la renuncia del presidente y derivando en una crisis política inédita que concluirían con los luctuosos episodios del 20 y 21 de diciembre de 2001, días finales del gobierno aliancista.

El desequilibrio de las cuentas nacionales y los apremiantes problemas internos acaecidos desde 2001, generaron desconfianza entre los inversores externos, reduciendo en consecuencia fuertemente su participación en el país. Así, el proceso de auge de la IED en Argentina culminó a comienzos del nuevo siglo, donde de acuerdo a la UNCTAD, los flujos cayeron un 64% entre los años 2001 y 2002.

Así es como a lo largo de la investigación se pudo corroborar cómo *la Reforma del Estado y las subsiguientes políticas y legislaciones nacionales se transformaron en marcados incentivos para que las inversiones extranjeras se radicarán en Argentina*. Sin embargo, un estudio más detenido de la IED permitió concluir que existen otras condiciones para que este fenómeno tuviera lugar, más allá de las iniciativas institucionales nacionales. Uno de los principales determinantes que influyen de manera efectiva en el comportamiento de la IED se desprende del análisis del contexto internacional y las ventajas que éste propicia para la inversión. Cualquier estudio sobre IED que no incorpore el análisis de esta variable quedaría incompleto.

Por lo tanto, se observó que la liquidez internacional de los años noventa estuvo sustentada en la estabilidad de los mercados internacionales, especialmente en los países desarrollados, que devino en una baja en las tasas de interés internacional, orientando a los flujos de capitales hacia nuevas actividades más rentables (en gran medida hacia los nuevos “Mercados Emergentes”). Esta situación fue apuntalada por la mayor participación de instituciones financieras distintas a los bancos tradicionales (fundamentalmente los nuevos fondos de inversión), cuya actividad se orientó a la búsqueda de altos rendimientos, como lo fueron los fondos de pensión, fondos mutuales, compañías de seguros y fondos de dinero, que buscaron explotar las oportunidades de inversión en nuevos mercados, asociándose desde lo financiero para involucrarse en la economía real de la producción y los servicios.

De la evolución de la IED, pudo apreciarse globalmente como sus flujos se incrementaron ostensiblemente y de manera exponencial en el lapso estudiado. A pesar de la concentración de inversiones en los países desarrollados, los países en desarrollo se transformaron en actores cada vez más activos a la hora de generar incentivos para atraer capitales. Los inversionistas fueron inducidos por el mayor potencial de crecimiento, los grandes recursos naturales sin explotar o sub-explotados, la mano de obra barata y la altas tasas de rentabilidad. En efecto, según la UNCTAD, el promedio de inversiones entre la década del ochenta y del noventa, se multiplicó por siete.

De manera consistente con ello y en vistas de la evolución del fenómeno, si examinamos el escenario internacional a comienzos del nuevo milenio, puede sostenerse claramente que la caída en las inversiones en Argentina no sólo respondió a razones internas (aunque estas pueden haber sido primordiales), sino que simultáneamente se produjo una baja en la tasa de crecimiento mundial, redundando en una menor inversión extranjera directa en general.

Para observar el impacto de la variable internacional, se realizó el estudio de Brasil y México, países que descollaron por la captación de inversiones y que representaron, junto con Argentina, los principales destinos de IED en América Latina. Su estudio permitió comprender cómo a partir de un contexto internacional similar, de gran liquidez de fondos, cada país desarrolló políticas atractivas de capitales en el marco de un proceso guiado por el neoliberalismo.

Brasil ha sido el principal destino latinoamericano de las inversiones extranjeras durante los años noventa. No sólo sus relevantes dimensión geográfica y demográfica fueron significativas a la hora de establecer relaciones económicas duraderas por parte de los inversores externos, sino que existió una política gubernamental de apertura comercial, desregulación de mercados, privatizaciones y fomento a las inversiones que coadyuvaron a que las ET se radicarán en el país.

Fernando Collor de Melo fue el primer presidente post-dictadura militar que dio forma al primer proyecto de corte neoliberal. Empero, sería Fernando Cardoso, como ministro de Economía primero y luego como presidente, quien planteó un programa neoliberal que se focalizó inicialmente en el combate contra la inflación y la estabilización monetaria. Para ello, aplicó el “Plan Real” logrando obtener como resultado la seguridad cambiaria y la estabilidad económica propicia para la recepción de IED.

Bajo este paradigma económico, se responsabilizó al Estado por el descontrol inflacionario, promoviéndose medidas de restricción del gasto público, privatización de las empresas estatales, apertura de la economía al exterior y desregulación general de la economía. Con la estabilización del Plan Real, el Ejecutivo consiguió el respaldo político suficiente para aprobar en el Congreso las enmiendas constitucionales necesarias en aras de extender las privatizaciones a sectores antes vedados por la Carta Magna de 1988. Estas reformas permitieron implementar un amplio programa de privatizaciones de activos federales y estatales, eliminándose la distinción entre empresas de capital nacional y extranjero.

Un segundo factor que promovió el ingreso de IED fue el amplio proceso de fusiones y adquisiciones destinado a lograr una mejor posición en el mercado interno brasileño. La liberalización y la apertura del mercado local afectaron los patrones de competencia del mercado interno y, en consecuencia, las estrategias de las ET en el país. La afluencia de capitales en estos años quebró su tendencia histórica y en lugar de concentrarse en la industria manufacturera, la masiva llegada de nuevos actores se concentró en el área de servicios, y en mucha menor medida, en el sector primario. Por consiguiente, la estrategia empresarial por excelencia fue la búsqueda de mercados para

la cual las dimensiones y el potencial de crecimiento del mercado interno brasileño fueron el mayor atractivo.

La participación de Brasil en el Mercosur no sólo le permitió poner en marcha una mayor integración comercial, sino también una complementación de las estructuras productivas entre los países miembros. En estos años, las exportaciones mostraron un aumento en general de la mano de un crecimiento del comercio internacional, en particular en el ámbito del Mercado Común.

México, por su parte, constituyó el segundo destino latinoamericano de la IED durante el período analizado. Los significativos flujos de divisas que recibió el país se condijeron con la apertura comercial, las privatizaciones y la creciente participación de ET en la economía azteca. De esta manera, México demostró una marcada similitud con Argentina y Brasil en cuanto a la aplicación de medidas neoliberales, pero existieron también importantes diferencias en la implementación de las políticas y en las estrategias adoptadas por parte de las ET.

El Estado mexicano pasó de un siglo marcado por el nacionalismo a una acelerada apertura económica para favorecer el ingreso de IED. En respuesta a la crisis de 1982, De la Madrid implementó una serie de medidas de optimización de recursos para abatir la crisis y asegurar el pago de la deuda, dando comienzo a las primeras acciones neoliberales hacia la apertura económica, la desregulación y descentralización, así como la privatización de empresas estatales. Salinas, durante su presidencia, aceleró y acentuó el proceso de privatizaciones, otorgándole a la atracción de inversión extranjera un rol fundamental como la principal fuente de financiamiento del modelo económico.

Simultáneamente, el gobierno mexicano decidió emprender un camino que llevara a la economía del país a un reposicionamiento en el contexto internacional, a partir de la adhesión a diversos compromisos internacionales que respaldaran una mayor liberalización del comercio. A los múltiples acuerdos firmados con organizaciones internacionales y países en pos de este objetivo, se sumó la iniciativa del TLCAN con los gobiernos norteamericano y canadiense, que se transformó en un factor clave en materia de inversiones. Para la aplicación de este acuerdo comercial, se debió modificar

la legislación nacional existente, introduciéndose cambios en el marco regulatorio de la IED para adaptarlo a la nueva estrategia de desarrollo.

La preeminencia del neoliberalismo se mantuvo gracias a la continuidad en el ámbito político. Así, durante el sexenio de 1994-2000 y frente a la crisis conocida como “efecto tequila”, Zedillo se comprometió a utilizar medidas fiscales para estabilizar el mercado cambiario, acelerando las privatizaciones y fomentando un amplio proceso de extranjerización de la banca mexicana. La reestructuración de los activos estatales se manifestó como una de las principales diferencias con las privatizaciones llevadas a cabo en Argentina. Es relevante destacar que, mientras el país rioplatense realizó la venta de sus activos con el objeto de obtener ingresos para paliar la situación económica, el Estado mexicano buscó desprenderse de sus activos para lograr mayor eficiencia en dichos sectores.

Al igual que en Argentina y Brasil, las ventas de activos y fusiones de empresas representaron un amplio porcentaje de la IED percibida. Sin embargo, la economía se enfocó en convertir al sector externo y a las exportaciones no petroleras en el motor del crecimiento de la economía, por lo que el sector industrial representó, inicialmente, el principal destino de las inversiones. Éstas, se caracterizaron por la búsqueda de eficiencia, implicando una transferencia de tecnologías y conocimientos hacia México, lo que generó la presencia de externalidades positivas. Desde el año 2000, como fruto del proceso desregulatorio, se produjo un cambio en la tendencia y los flujos de capitales externos se concentraron en el sector servicios, transformándose en el principal destino de los mismos.

En suma, los tres países de América Latina fueron escenarios de la aplicación del neoliberalismo en sus políticas nacionales. Las propuestas del “Consenso de Washington” se presentaron como una “Estructura de Oportunidad Política” adecuada para los problemas económicos de la región. Enmarcados en una situación internacional de gran solvencia de fondos y de actores en búsqueda de actividades más rentables, así como por las fuertes presiones que recibieron en el marco de sus renegociaciones de deuda por parte de los organismos multilaterales de crédito, los países analizados ejecutaron políticas e incentivos que promovieron fuertes procesos de inversión extranjera directa de parte de las empresas transnacionales.

A nivel regional, Argentina, Brasil y México han sido los países latinoamericanos que han concentrado la mayor parte de los ingresos netos de IED. A lo largo de esta investigación, se han descripto las acciones realizadas por los distintos gobiernos en pos de una mayor captación de fondos y se han puesto en evidencia cuáles fueron las principales estrategias desplegadas por las ET en función del nuevo contexto. Un patrón común de conducta radicó en el inmenso proceso privatizador que implementó cada uno de ellos, proceso que promovió una reestructuración tanto del Estado (en sus tamaños y funciones) así como de los derechos de propiedad de las empresas, produciéndose fuertes procesos de extranjerización; en tanto el ingreso de actores transnacionales en sus economías implicó una amplia fase de fusiones y adquisiciones de empresas locales que llevó, necesariamente, a una transformación de la estructura empresarial local.

A pesar de estas vastas semejanzas, el comportamiento de los inversionistas, y en particular de las ET, varió de país en país. Una de las principales discrepancias de las inversiones receptadas por Argentina con respecto a los otros dos países radicó en el importante flujo de fondos que se dirigió al sector primario, como consecuencia de la búsqueda de acceso a materias primas como base de las estrategias de las ET. En Brasil, las grandes oleadas de inversiones, inducidas por las enormes dimensiones de su mercado interno, buscaron acceder a crecientes porciones del mercado nacional para suplir una fuerte demanda atrasada de servicios. México, por su parte, representó ser el único de los tres países que buscó atraer capitales para desarrollar su industria manufacturera en base a las ventajas del TLCAN, obteniendo externalidades positivas para su economía, a partir de la búsqueda de eficiencia de las ET.

En contraposición a los modelos de desarrollo de los países latinoamericanos hasta aquí analizados, el modelo de crecimiento de los países del Sudeste Asiático, con sus respectivas estrategias de desarrollo en igual período de tiempo, distó mucho de semejarse al modelo neoliberal aplicado a ultranza en los países de América Latina. Se trató pues, de un modelo marcado por el ‘desarrollo hacia afuera’ y de ‘amistad con los mercados’, donde la nota característica fue una fuerte intervención estatal en las políticas industriales y comerciales, con la meta de crear ventajas competitivas en productos de alto valor agregado.

En esencia, la clave de este modelo fue la capacidad y voluntad del Estado de generar, reforzar y, en muchos casos, restringir incentivos específicos dirigidos a cumplimentar metas claras de crecimiento y desarrollo económico nacional. Además, ese mismo Estado fue el que tuvo la habilidad de sobreponerse a las fallas de mercado en capital y tecnología, ámbitos en los que todo país en desarrollo requiere de mecanismos de asignación “supra – mercado”. En este sentido, los gobiernos de los países del Sudeste Asiático supieron actuar en armonía con el sector privado, alcanzando niveles de industrialización que los llevaron a convertirse en los “Tigres Asiáticos”.

Mientras que durante gran parte de la década de los años noventa se presentó a estos países como “*best practices*” del neoliberalismo impulsado por los organismos multilaterales de crédito y los países centrales, su estudio evidenció que los preceptos del “Consenso de Washington” no fueron aplicados a raja tabla. Los gobiernos de esta región pudieron mantener políticas relativamente proteccionistas y, al mismo tiempo, crecer hacia afuera; situación opuesta a la experiencia de los países latinoamericanos donde el Estado fue desmantelado y se legitimó la acción aperturista del mercado. Las políticas del “Consenso” fueron ampliamente aplicadas en esta región, introduciendo un cambio institucional que al tiempo que generó incentivos para la atracción de inversión extranjera directa, produjo un elevado marco de vulnerabilidad que los condujo luego a grandes crisis financieras.

Para concluir, es rotundamente posible afirmar tal y como ha sido planteado en una de las hipótesis iniciales, que *el proceso de Reforma del Estado ha respondido a una continuidad en el accionar político económico, no sólo de las Administraciones de Alfonsín y Menem, sino también en la de Fernando De la Rúa*. En efecto, tres administraciones diametralmente opuestas en el espectro político: una netamente radical, otra puramente justicialista y la última proveniente de la necesidad de un cambio en el perfil político representativo de la ciudadanía, coincidieron en la necesidad de reestructurar el aparato estatal y, por ende, persistir en la aplicación del neoliberalismo. Subyace la idea de que, en los inicios de la década de los ochenta existía un consenso respecto a la urgencia por cambiar el modelo de desarrollo y crecimiento

nacional, por lo que la pregunta en aquel momento no era si había que cambiarlo o no, sino cómo producir dicho cambio.

En el marco de una estrategia de oportunidad política adecuada, la Administración de Menen pudo canalizar la situación que atravesaba el país, al momento de su asunción, en la instauración del modelo neoliberal. A partir de éste, se pudieron desarrollar una serie de incentivos institucionales que se convirtieron en su conjunto, en la piedra basal para el ingreso de IED. Claramente, las *“reformas estructurales” se erigieron en los estímulos fundamentales que atrajeron a la Argentina durante el período 1989 – 2001, una cantidad considerable de capitales extranjeros, convirtiendo al País en un atractivo mercado para las ET en torno a la posibilidad del establecimiento de relaciones económicas duraderas favorables al mercado y a la empresa.* No obstante esta condición interna necesaria, se evidenció también que el creciente flujo de inversiones que tuvo lugar durante esos años, fue el resultado de un contexto internacional de gran liquidez de capitales propensos a invertir en países en desarrollo. Sin esta eventualidad, las reformas implementadas hubieran resultado insuficientes.

En suma: la voluntad política de los policy-makers argentinos se materializó en una estructura de incentivos concretos que permitieron demostrar la importancia de las instituciones en el desempeño económico de la sociedad. Este fenómeno no hizo más que vincular y subrayar el peso de la política sobre la economía, como variables de una misma ecuación, permitiendo dilucidar el rol de las instituciones en la determinación de los resultados económicos y sociales de la Argentina de finales del siglo XX.

Y a modo de Epílogo: resaltar el hecho que toda esta estructura institucional condicionó y condiciona a los actuales gobiernos en un grado fundamental, en tanto representa un andamiaje calzado en muchos casos constitucionalmente y a través de tratados internacionales. De ahí la actualidad de esta tesis.

ANEXOS

CAPITULO III

TABLA 1

DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LAS ENTRADAS NETAS DE IED								
(En miles de millones de dólares)								
	1989/94	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
TOTAL MUNDIAL	\$ 200	\$ 331	\$ 385	\$ 478	\$ 693	\$ 1.075	\$ 1.271	\$ 760
PAÍSES DESARROLLADOS	\$ 137	\$ 203	\$ 220	\$ 271	\$ 483	\$ 830	\$ 1.005	\$ 510
EUROPA OCCIDENTAL	\$ 80	\$ 117	\$ 115	\$ 138	\$ 273	\$ 485	\$ 663	\$ 207
UNION EUROPEA	\$ 77	\$ 113	\$ 110	\$ 128	\$ 261	\$ 467	\$ 617	\$ 199
OTRAS ECONOMÍAS DESARROLLADAS	\$ 3	\$ 4	\$ 5	\$ 10	\$ 12	\$ 18	\$ 16	\$ 168
CANADÁ	\$ 6	\$ 9	\$ 10	\$ 12	\$ 23	\$ 25	\$ 63	\$ 20
ESTADOS UNIDOS	\$ 43	\$ 59	\$ 84	\$ 103	\$ 174	\$ 295	\$ 281	\$ 144
JAPÓN	\$ 1	\$ -	\$ -	\$ 3	\$ 3	\$ 13	\$ 8	\$ 4
PAÍSES EN DESARROLLO	\$ 60	\$ 113	\$ 152	\$ 187	\$ 188	\$ 222	\$ 240	\$ 225
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	\$ 16	\$ 31	\$ 52	\$ 77	\$ 85	\$ 105	\$ 88	\$ 80
ÁFRICA	\$ 4	\$ 5	\$ 6	\$ 7	\$ 8	\$ 9	\$ 9	\$ 11
ASIA Y EL PACÍFICO	\$ 38	\$ 76	\$ 95	\$ 103	\$ 95	\$ 100	\$ 143	\$ 125
CHINA	\$ 14	\$ 35	\$ 40	\$ 44	\$ 43	\$ 40	\$ 41	\$ 47

TABLA 2

TOTAL IED EN ARGENTINA	
(En miles de millones de dólares)	
1990	\$ 1.836
1991	\$ 2.439
1992	\$ 4.433
1993	\$ 2.791
1994	\$ 3.635

1995	\$ 5.610
1996	\$ 6.949
1997	\$ 9.161
1998	\$ 7.291
1999	\$ 23.986
2000	\$ 11.672
2001	\$ 3.181

TABLA 3

	REINVERSIÓN DE UTILIDADES	APORTES	DEUDA CON EMPRESAS VINCULADAS	PRIVATIZACIONES	TRANSF. ACC. DEL SECT. PRIV.
(En miles de millones de dólares)					
1992	\$ 857	\$ 474	\$ 371	\$ 2.344	\$ 385
1993	\$ 878	\$ 628	\$ 251	\$ 935	\$ 101
1994	\$ 899	\$ 1.287	\$ 387	\$ 136	\$ 927
1995	\$ 659	\$ 1.685	\$ 700	\$ 1.113	\$ 1.453
1996	\$ 398	\$ 2.011	\$ 1.527	\$ 580	\$ 2.434
1997	\$ 726	\$ 2.580	\$ 1.161	\$ 892	\$ 3.802
1998	\$ 788	\$ 3.179	\$ 803	\$ 334	\$ 2.189
1999	\$ -145	\$ 4.116	\$ 1.627	\$ 4.191	\$ 14.196
2000	\$ 264	\$ 2.792	\$ 1.085	\$ 30	\$ 6.247
2001	\$ -3.314	\$ 3.651	\$ 999	\$ 25	\$ 806

TABLA 4

INGRESOS DE IED POR SECTOR ECONÓMICO										
(En miles de millones de dólares)										
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1992- 2000
TOTAL	\$ 4.432	\$ 2.791	\$ 3.637	\$ 5.610	\$ 6.951	\$ 9.157	\$ 7.291	\$ 23.929	\$ 11.693	100%
PRIMARIO	\$ 1.226	\$ 273	\$ 519	\$ 576	\$ 1.728	\$ 177	\$ 1.324	\$ 17.845	\$ 2.496	34,7%
PETRÓLEO	\$ 1.222	\$ 277	\$ 502	\$ 436	\$ 1.046	\$ 105	\$ 1.313	\$ 17.830	\$ 2.487	33,4%
MINERÍA	\$ 4	\$ -6	\$ 17	\$ 140	\$ 682	\$ 72	\$ 11	\$ 15	\$ 9	1,3%
INDUSTRIA MANUFACTURERA	\$ 634	\$ 858	\$ 1.798	\$ 2.186	\$ 2.776	\$ 3.308	\$ 1.147	\$ 1.950	\$ 2.404	22,6%
ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO	\$ 384	\$ 338	\$ 1.014	\$ 793	\$ 405	\$ 360	\$ 256	\$ 1.192	\$ 600	7,1%
TEXTIL Y CURTIDOS		\$ 39	\$ -18	\$ 80	\$ 15	\$ 36	\$ -5	\$ -49	\$ 19	0,2%

PAPEL	\$ - 102	\$ 27	\$ 31	\$ 119	\$ 375	\$ 335	\$ 89	\$ 15	\$ 580	1,9%
QUIMICA, CAUCHO Y PLÁSTICO	\$ 217	\$ 350	\$ 325	\$ 792	\$ 937	\$ 770	\$ 231	\$ 762	\$ 537	6,5%
CEMENTO Y CERÁMICOS	\$ 33	\$ 47	\$ 26	\$ 33	\$ 20	\$ 51	\$ 306		\$ 2	0,7%
MAQUINARIAS Y EQUIPOS	\$ - 152	\$ - 32	\$ 60	\$ 8	\$ 165	\$ 106	\$ 111	\$ 361	\$ -56	0,8%
METALES	\$ - 120	\$ 26	\$ 244	\$ - 31	\$ 86	\$ 569	\$ 96	\$ -18	\$ 130	1,3%
INDUSTRIA AUTOMOTRIZ	\$ 374	\$ 64	\$ 116	\$ 392	\$ 773	\$ 1.082	\$ 65	\$ - 313	\$ 591	4,2%
SERVICIOS	\$ 2.428	\$ 1.557	\$ 868	\$ 2.575	\$ 2.096	\$ 4.888	\$ 3.648	\$ 3.153	\$ 5.692	35,6%
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	\$ 2.119	\$ 1.116	\$ 124	\$ 1.111	\$ 681	\$ 1.527	\$ 932	\$ 951	\$ 361	11,8%
COMERCIO	\$ 82	\$ 42	\$ 339	\$ 318	\$ 523	\$ 150	\$ 699	\$ 742	\$ 147	4,0%
TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES	\$ 36	\$ - 19	\$ 245	\$ 634	\$ 145	\$ 845	\$ 260	\$ 714	\$ 3.739	8,7%
BANCOS	\$ 191	\$ 418	\$ 160	\$ 512	\$ 747	\$ 2.366	\$ 1.757	\$ 746	\$ 1.445	11,1%
OTROS	\$ 143	\$ 104	\$ 452	\$ 271	\$ 350	\$ 784	\$ 1.172	\$ 983	\$ 1.102	7,1%

TABLA 5

INGRESOS DE IED POR ORIGEN										
(En miles de millones de dólares)										
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1992- 2000
TOTAL	\$ 4.432	\$ 2.791	\$ 3.637	\$ 5.610	\$ 6.951	\$ 9.157	\$ 7.291	\$ 23.929	\$ 11.693	100%
UNIÓN EUROPEA	1745	581	1019	1277	2750	4618	4736	19942	8524	59,9%
ALEMANIA	-18	101	224	15	250	547	466	70	161	2,4%
ESPAÑA	277	102	-172	271	998	2085	1098	17930	6987	39,2%
FRANCIA	421	154	577	140	502	225	1337	1547	493	7,1%
ITALIA	494	-211	70	576	264	436	499	501	506	4,2%
PAÍSES BAJOS	172	91	277	166	155	955	986	-51	156	3,9%
REINO UNIDO	257	272	84	24	236	227	251	-107	63	1,7%
OTROS DE EUROPA	142	72	-41	85	346	143	99	52	158	1,4%
AMÉRICA DEL NORTE	1350	1706	1810	2421	2418	3217	1363	3773	2030	26,6%
ESTADOS UNIDOS	1105	1555	1714	2303	2190	3074	1352	3763	2078	25,3%
CANADÁ	245	151	96	118	227	143	10	10	-48	1,3%
AMÉRICA DEL SUR	612	408	324	1045	990	804	510	-514	212	5,8%
CHILE	501	317	190	784	913	578	327	-440	109	4,3%
OTROS DE	111	91	134	261	77	226	184	-73	103	1,5%

AMÉRICA DEL SUR										
CENTROAMÉRICA	9	21	41	140	-24	21	191	425	39	1,1%
OTROS	716	75	444	728	817	497	491	302	887	6,6%

CAPÍTULO IV

TABLA 1.1

Ingreso de IED en Brasil	
(en millones de dólares)	
1992	\$ 2.061
1993	\$ 1.291
1994	\$ 2.150
1995	\$ 4.405
1996	\$ 10.792
1997	\$ 18.993
1998	\$ 28.856
1999	\$ 28.578
2000	\$ 32.779
2001	\$ 22.457
2002	\$ 16.590

Censo de Capitais Estrangeiros

Fuente: Banco Central do Brasil

TABLA 1.2

Ingreso de IED por sectores						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Sector Primario	2,22%	1,44%	2,98%	0,61%	1,53%	2,17%
Sector Industrial	66,93%	22,70%	13,30%	11,89%	25,40%	16,97%
Sector Servicios	30,85%	73,07%	80,86%	87,50%	73,07%	80,86%

Fuente: Banco Central do Brasil

TABLA 1.3

Privatizaciones		
(en millones de dólares)		
	Federal	Estatal
1991	\$ 1.614,00	
1992	\$ 2.401,00	
1993	\$ 2.627,00	
1994	\$ 1.966,00	
1995	\$ 1.004,00	

1996	\$ 4.080,00	\$ 1.406,00
1997	\$ 8.999,00	\$ 13.617,00
1998	\$ 23.479,00	\$ 7.497,00
1999	\$ 415,00	\$ 1.204,00

Fuente: BNDES

TABLA 1.4

Ingreso de IED por país de origen (1995-2000)	
(en millones de dólares)	
Estados Unidos	24,66%
Resto de la Unión Europea	17,66%
Paraísos Fiscales	17,79%
España	14,44%
Países Bajos	8,27%
Francia	7,82%
Otros	6,89%
Japón	2,43%

Fuente: Banco Central do Brasil

TABLA 1.5

Ingreso de IED por servicios	
Electricidad, Gas y Agua Caliente	17,28%
Comercio al por Mayor e Intermediarios del Comercio	5,93%
Comercio reparación de Objetos personales y domésticos	4,28%
Correo y Telecomunicaciones	21,16%
Intermediación financiera	16,69%
Actividades Auxiliares de intermediación financiera	1,36%
Actividades Inmobiliarias	1,04%
Actividades de informática	1,58%
Servicios prestados a empresas	26,28%
Otros	4,41%

Fuente: Banco Central do Brasil

TABLA 2.1

Ingreso de IED	
(en millones de dólares)	
1988	\$ 2.880
1989	\$ 3.175
1990	\$ 2.633
1991	\$ 4.761
1992	\$ 4.393
1993	\$ 4.389

1994	\$ 10.646
1995	\$ 8.374
1996	\$ 7.848
1997	\$ 12.145
1998	\$ 8.373
1999	\$ 13.869
2000	\$ 18.098
2001	\$ 29.774
2002	\$ 23.636
2003	\$ 16.579

Componentes de IED en México

Fuente: Banco de México

TABLA 2.2

Inversión Extranjera Anual, 1990-2002		
(en millones de dólares)		
	Inversión en Cartera	IED
1990	\$ 3.408	\$ 2.633
1991	\$ 12.753	\$ 4.761
1992	\$ 18.041	\$ 4.393
1993	\$ 28.819	\$ 4.389
1994	\$ 8.547	\$ 10.646
1995	-\$ 9.714	\$ 8.374
1996	\$ 13.568	\$ 7.848
1997	\$ 1.027	\$ 12.145
1998	\$ 12.004	\$ 8.373
1999	-\$ 1.134	\$ 13.869
2000	\$ 3.882	\$ 18.098
2001	-\$ 632	\$ 29.774
2002	\$ 3.863	\$ 23.636

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

TABLA 2.3

Ingreso de IED por sectores										
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sector Primario	1%	1%	1%	1%	1%	2%	1%	0%	1%	1%
Sector Industrial	58%	58%	62%	60%	60%	66%	55%	20%	37%	47%
Sector Servicios	41%	41%	37%	39%	39%	31%	43%	80%	62%	52%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

TABLA 2.4

Ingreso de IED por Actividad
(en millones de dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Agropecuario	\$ 11	\$ 11	\$ 33	\$ 10	\$ 29	\$ 83	\$ 92	\$ 34	\$ 93	\$ 12
Minería y extracción	\$ 98	\$ 79	\$ 84	\$ 130	\$ 49	\$ 246	\$ 170	\$ 12	\$ 261	\$ 139
Industria manufacturera	\$ 6.192	\$ 4.862	\$ 4.919	\$ 7.290	\$ 5.010	\$ 9.172	\$ 9.990	\$ 5.874	\$ 8.637	\$ 7.804
Electricidad y agua	\$ 15	\$ 2	\$ 1	\$ 5	\$ 25	\$ 150	\$ 134	\$ 333	\$ 447	\$ 326
Comercio	\$ 1.252	\$ 1.012	\$ 752	\$ 1.871	\$ 1.039	\$ 1.440	\$ 2.465	\$ 2.350	\$ 1.801	\$ 1.509
Transporte y comunicaciones	\$ 719	\$ 876	\$ 428	\$ 686	\$ 439	\$ 295	\$ -	\$ 1.932	\$ 2.926	\$ 3.950
Servicios financieros	\$ 942	\$ 1.070	\$ 1.216	\$ 1.117	\$ 732	\$ 776	\$ 4.912	\$ 16.443	\$ 6.782	\$ 2.894
Otros servicios	\$ 1.419	\$ 461	\$ 515	\$ 1.035	\$ 1.049	\$ 1.707	\$ 2.268	\$ 1.751	\$ 1.667	\$ 1.697

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

TABLA 2.5

IED por País de Origen (1995-2000)	
(en millones de dólares)	
Estados Unidos	\$ 92.774
Reino Unido	\$ 5.483
Alemania	\$ 3.740
Japón	\$ 3.871
España	\$ 14.855
Canadá	\$ 4.839
Holanda	\$ 12.215
Otros	\$ 11.828

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

TABLA 2.6

Desempeño de la Industria Automotriz						
(en millones de dólares)						
	1990	1994	1995	1996	1997	1998
Producción de Vehículos	\$ 821	\$ 1.097	\$ 931	\$ 1.211	\$ 1.338	\$ 1.475
Para el Mercado Nacional	\$ 544	\$ 522	\$ 152	\$ 240	\$ 354	\$ 464
Para Exportar	\$ 277	\$ 575	\$ 779	\$ 971	\$ 984	\$ 1.011

Fuente: CEPAL, La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 1999.

LISTADO DE ENTREVISTADOS

ENTREVISTADO	CARGO	FECHA	LUGAR	MODO
J. V. Sourrouile	Ministro de Economía desde febrero de 1985 hasta marzo de 1989, durante la presidencia de R. Alfonsín.	28/10/2008	Universidad Torcuato Di Tella - Ciudad de Buenos Aires	Personal - Participación del entrevistado en un ciclo de diálogo organizado por la UTDT.
D. Cavallo	Desempeñó tempranamente el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores (julio 1989 – febrero 1991) de la Administración Menem, para retener posteriormente la jefatura del Ministerio de Economía entre febrero de 1991 y julio de 1996. Durante la presidencia de Fernando De la Rúa, ocupó el Ministerio de Economía nuevamente, entre marzo y diciembre de 2001	11/08/2009	Hotel Sheraton - Ciudad de Córdoba	Personal - Participación del entrevistado en el Ciclo de Análisis de Coyuntura Política y Económica
R. Fernández	Se desempeñó primeramente (1991 - 1996) como Presidente del Banco Central de la República Argentina. Inmediatamente después, sucedió a D. Cavallo, en la cartera de Economía desde agosto de 1996 hasta diciembre de 1999.	12/09/2008	Universidad del CEMA - Ciudad de Buenos Aires	Personal - Encuentro en la UCEMA
J. L. Machinea	Se desempeñó como Ministro de Economía a partir de diciembre de 1999 hasta marzo de 2001, durante la presidencia de Fernando De la Rúa.	10/09/2008	Universidad de Buenos Aires - Ciudad de Buenos Aires	Personal - Encuentro en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.
C. Menem	Gobernador de la Provincia de La Rioja (1973 - 1976 y 1983 - 1989). Presidente de la Nación desde 1989 hasta 1999. Actualmente, Senador de la Nación (desde diciembre del 2005 hasta diciembre de 2012).	05/10/2009	Universidad Nacional de La Rioja - Ciudad de La Rioja	Personal - Encuentro en la Universidad Nacional de La Rioja.
P. Gerchunoff	Asesor del Ministro de Economía en materia de privatizaciones, reforma del sector público y del mercado laboral, durante la presidencia de R. Alfonsín. Entre 1999 y 2001, fue Jefe de Asesores del Ministerio de Economía bajo la jefatura de J. L. Machinea. Actualmente, es miembro de CONICET y Profesor Plenario e Investigador principal de la Universidad Torcuato Di Tella.	26/06/2009		Correo Electrónico, por disponibilidad del entrevistado.

F. Porta	Es Licenciado en Economía Política de la UBA y, actualmente Investigador Principal de –REDES - Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior”, Profesor de las Universidades Nacionales de Buenos Aires y de General Sarmiento y de la Universidad Torcuato Di Tella y Consultor de la CEPAL y otros Organismos Internacionales. Especializado en temas de Economía Internacional y Economía Industrial, ha publicado libros y artículos sobre Integración Económica, Mercosur, Reestructuración Industrial y Estrategias de Empresas Transnacionales.	11/07/2009		Teléfono, por disponibilidad del entrevistado
A. López	Licenciado en Economía y Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Es Director del CENIT, donde se desempeña desde 1991. Ha sido consultor de diversos organismos internacionales, tales como CEPAL, UNCTAD, BID, INTAL, IDRC, OMPI, JICA y PNUD. También es profesor en la UBA y en la Universidad de San Andrés.	12/03/2010		Teléfono, por disponibilidad del entrevistado
M. Mortimore	Jefe de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la CEPAL.	20/07/2010		Correo Electrónico por disponibilidad del entrevistado.
D. Sica	Licenciado en Economía y actualmente Director de Abece.com. Ejerció importantes cargos en la función pública, especialmente en organismos dedicados a la definición de políticas industriales.	21/10/2010		Correo Electrónico por disponibilidad del entrevistado.
G. Acosta	Licenciado en Economía y actualmente Director del Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba.	24/10/2010		Correo Electrónico por disponibilidad del entrevistado.
M. Capello	Licenciado en Economía (UNC) y Magister en Economía (Georgetown University). Actualmente es Vicepresidente de Investigación del IERAL, Fundación Mediterránea Córdoba	21/10/2010		Correo Electrónico por disponibilidad del entrevistado.
B. Kosacoff	Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Buenos Aires y Director de la Oficina en Buenos Aires de la CEPAL, desde febrero de 2002 hasta marzo de 2010).	17/10/2010		Teléfono, por disponibilidad del entrevistado.

M. Novaro	Licenciado en Sociología y Doctor en Filosofía por la Universidad de Buenos Aires. Investigador independiente del CONICET y Director del Programa de Historia Política del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA).	13/09/2009		Teléfono, por disponibilidad del entrevistado.
R. Dromi	Se desempeñó como Ministro de Obras y Servicios Públicos desde julio de 1989 a enero de 1991, Ministerio el cuál desempeñó un rol calve en el proceso de privatizaciones.	05/07/2009		Teléfono, por disponibilidad del entrevistado.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, G. (2010), entrevista por correo electrónico, 24 de octubre de 2010.
- Acuña, Carlos (1993), "Argentina. Hacia un Nuevo Modelo", *Nueva Sociedad*, N° 126, julio-agosto.
- (1995), *La Nueva Matriz Política Argentina*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.
- Acuña, Carlos y Smith, William (1996), "La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales", *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 141, abril – junio, Buenos Aires.
- Acuña, Marcelo Luis (1995), *Alfonsín y el Poder Económico. El fracaso de la concertación y los pactos corporativos entre 1983 y 1989*, Ed. Corregidor, Buenos Aires.
- Adamson, Fiona B. (2005) "Global Liberalism versus Political Islam: Competing Ideological Frameworks in International Politics." *International Studies Review*, N°7.
- Adroque, Gerardo y Melchor, Armesto (2001), "Aún con vida. Los partidos políticos argentinos en la década del noventa", *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 160, enero – marzo, Buenos Aires.
- Agosin, Manuel (1993), "Política Comercial en los Países Dinámicos de Asia: Aplicaciones a América Latina", *Desarrollo Económico*, Vol. 33, N° 131, octubre-diciembre, Buenos Aires.
- (1995) "Los Países en Desarrollo en la Ronda Uruguay", Estudios Públicos N° 58, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- Albrieu, R. y Fanelli, J. M. (2008), "¿Stop" – and – go o go – and – fail? Sobre aceleraciones, crisis e instituciones en la Argentina", *Desarrollo Económico*, Vol. 48, N° 189 – 190, julio – septiembre / octubre – diciembre, Buenos Aires.
- Alcántara Saez, Manuel y Crespo, Ismael (coord.) (1995), *Los Límites de la Consolidación Democrática*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, España.
- Alcántara Saez, Manuel (1995), *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Alexander, Myrna (2000), "Privatizaciones en Argentina", en *Privatizaciones e Impacto en los Sectores Populares*, Banco Mundial, GTONG, junio, Buenos Aires.

- Alonso, José Antonio (1997), –El Sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo: Consideraciones Críticas”, *Sistema*, Número 138, mayo, Fundación Sistema, Madrid.
- Andelaresi, Cledis y Cavagna, Enzo (1999),”No quedan ni las migas”, *Revista Trespuntos*, 8 de julio. Buenos Aires.
- Anderson, Perry (1994), –Balance del neoliberalismo: lecciones para la izquierda”, *El Rodaballo*, N° 3, Buenos Aires.
- Arbós, Javier y Giner, Salvador (1996), *La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial*, Siglo Veintiuno de España Editores. Madrid.
- Azpiazu, Daniel (1992), –Industrialización en la Argentina. De la sustitución de importaciones a la reestructuración desarticulada, *Revista “La Rabida”*, N° 12, Octubre, España.
- Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo (1994), *El Desarrollo Ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina*. FLACSO / Tesis – Norma, Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel y Vispo, Adolfo (1994), –Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina”, *Revista de la CEPAL*, N° 54, Santiago de Chile.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2010), *Hecho en Argentina. Industria y Economía, 1976 – 2007*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Bagú, S. (1961), –La estructuración económica en la etapa formativa de la Argentina moderna”, *Desarrollo Económico*, Vol. 1, N° 2, julio – septiembre, Buenos Aires.
- Bagú, Carlos (1997), –De Karl Marx al Banco Mundial: el Subdesarrollo de la Teoría del Desarrollo”, *Cuadernos Americanos*, Vol. 3, N° 63, Universidad Autónoma de México, México.
- Banco de México (2000), Estabilización y política monetaria: la experiencia internacional, D. F., México. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/tipo/publicaciones/seminarios/Contenido.pdf>.
Accedido: Julio 2010.
- Banco Central Do Brasil, Diretoria de Fiscalização, Departamento de Capitais Estrangeiros e Câmbio, Investimentos Diretos. Disponible en: <http://www.bcb.gov.br/?INVEDIR> Accedido: Junio 2010.
- Barbé, Esther (1995), *Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid.

- Basualdo, Eduardo y Kulfas, Matías (2000), “Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina”, *Realidad Económica*, N° 173, Buenos Aires.
- Baumann, Renato (2001), “Brasil en los años noventa: una economía en transición”, *Revista de la CEPAL*, N° 73, Santiago de Chile.
- Balassa, B. y otros (1986), *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- Beck, Ulrich (1998), *¿Qué es la Globalización?*, Paidós, Estado y Sociedad, Barcelona.
- Beinstein, Jorge (1999), *La Larga Crisis de la Economía Global*, Ediciones Corregidor, Buenos Aires.
- Benevett, - Fligenspan, Flavio (2009), “Plan Real: De la estabilidad a la necesidad de crecer Política financiera y crecimiento económico en Brasil. Una apuesta por el futuro.” *Revista Encuentro*. Disponible en: <http://www.cubaencuentro.com/revista/revista-encuentro/en-la-red/plan-real-de-la-estabilidad-a-la-necesidad-de-crecer-198873> Accedido: Junio 2010.
- Berensztein, S. y H. Spector (2003), “Business, Government and the Law”, en G. Della Paolera y A. Taylor (Eds.), *A new Economy History of Argentina*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Berlinski, J. y Schydrowski D. (1982), “Argentina”, en B. Balassa (ed.), *Development Strategies in Semi-Industrial Economies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Bethell, Leslie (1997), *Economía y Sociedad desde 1930*, Historia de América Latina, Tomo 11 Cambridge University Press, Crítica, Barcelona.
- Bezchinsky, G., Dinenzon, M., y Otros (2007), *Inversión Extranjera Directa. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la Convertibilidad*, CEPAL, Documento de Proyecto, Buenos Aires.
- Bielchovsky, R. y Stumpo, G. (1995), “Empresas Transnacionales y Cambios Estructurales en la Industria de Argentina, Brasil, Chile y México”, *Revista de la CEPAL*, N° 55, Santiago de Chile.
- Borja, A., González, G. y Stevenson, B. (Coordinadores) (1996), *Regionalismo y Poder en América: Los Límites del Neorrealismo*, CIDE- M.A. Porrúa. D.F., México.
- Bornechi, Carlos (1995), *Las Filiales Argentinas de las Empresas Transnacionales de Estados Unidos. Rasgos Centrales y Desempeño Reciente*, CEPAL, Documento de Trabajo N° 62, Buenos Aires.
- Borón, Atilio 1991, “La esperanza y la pena”, Página 12, 29 de octubre.

- (1995), *Peronismo y Menemismo: avatares del populismo en la Argentina*. Ediciones El Cielo por Asalto, Buenos Aires.
- (2000), “Fras el búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo”, *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, Buenos Aires. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/buho/buho.html>. Consultado el 06/05/2008.
- (1997), “¿Yugo o Jaguar? Notas sobre la necesaria reconstrucción del Estado en América Latina”, en I Congreso del CLAD, *Reforma del Estado y de la Administración pública*, N° 5, Caracas.
- Bouzas, Roberto, Gosis, Paula y Soltz, Hernán (1997), “Informe MERCOSUR”, N° 3 en “*Informes Subregionales de Integración MERCOSUR*”, Publicado por BID-INTAL, julio-diciembre.
- Bouzas, Roberto (1993), “¿Más allá de la estabilización y la reforma? Un ensayo sobre la economía argentina a comienzos de los ‘90”, *Desarrollo Económico*, Vol. 33, N° 129, abril – junio, Buenos Aires.
- (1997), *Integración Económica e Inversión Extranjera Directa: la Experiencia Reciente de Brasil y Argentina*, CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile.
- (2002), *Realidades Nacionales Comparadas*, Grupo Editor Altamira / Fundación OSDE, Buenos Aires.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1995) “Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina”, en Bresser Pereira Luis, Maravall José María y Przeworski Adam, *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*, Editorial Alianza, Madrid.
- (1998), “La reforma del Estado de los noventa. Lógica y mecanismos de control”, *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 150, julio – septiembre, Buenos Aires.
- Brzezinski, Zbigniew (1998), *El Gran Tablero Mundial. La Supremacía Estadounidense y sus Imperativos Geoestratégicos*, Paidós, Estado y Sociedad, Barcelona.
- Bulmer – Thomas, Víctor (1998), *La Historia Económica de América Latina desde la Independencia*, Fondo de Cultura Económica. D.F., México.
- (1998), “El Área de libre Comercio de las Américas”, *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, Santiago de Chile.

- Bustelo Gómez, Pablo (1997 - 1998), *Pautas Comparadas de Industrialización: los Nuevos Países Industriales de Asia y de América Latina en Perspectiva Histórica*, Documento de trabajo 9030, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Bustelo Gómez, Pablo (2002), "Los orígenes de la crisis financiera de Argentina. Una comparación con las crisis asiáticas", *Boletín Económico de ICE*, N° 2715. Disponible en: http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/11122/original/origenes_de_la_crisis_financiera_de_Argentina_los.pdf Accedido: Octubre 2008.
- Butterfoss, Goodman y Wandersman (1996), "Community coalitions for prevention and health promotion: Factors Predicting Satisfaction, Participation and Planning", *Health Educ Q* 23:65-79.
- Calcagno, Alfredo y Calcagno, Eric (2002), *La Deuda Externa Explicada a Todos (los que tiene que pagarla)*, Editorial Catálogos, Buenos Aires.
- Calvo Hornero, Antonia (2001), *Organización Económica Internacional*, Editorial Ramón Areces, Madrid.
- Carbaugh, Robert J. (2004), *Economía Internacional*, Cengage Learning Editores.
- Cardoso y Fishlow (1992), *Latin American Economic Development: 1950-1980*, Journal of Latin American Studies, Vol. 24, Supl, Cambridge University Press New York.
- Carreras, Francesc (1996), "El Estado de Derecho como Sistema". Cuadernos y Debates. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- Casares Ripol, Javier (2002), *El pensamiento en la política económica*, ESIC Editorial.
- Castelar Pinheiro, Armando (1999), "Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?" Disponible en: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90_05.pdf. Accedido: Junio 2010.
- Castro, Jorge (1998), *La Tercera Revolución*, Editorial Catálogos. Buenos Aires.
- Castro, Jorge y Otros (1997), *Revolución Política en la Argentina Globalizada*, Editorial Catálogos, Buenos Aires.
- Castro, Román (1995), "Política y Relaciones Internacionales". Temas Clave de Ciencia Política. Ediciones Gestión 2000. Barcelona, España.

- Cavarozzi, Marcelo (1986), "Political Cycles in Argentina since 1955", en O'donnell, Schmitter, and Withead (Comp.): *Transition from Authoritarian Rule*, Jhon Hopkins University Press, Baltimore, United States.
- (1993), "Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea", *Análisis Político*, N° 19, mayo – agosto, Bogotá.
- Centrángolo Oscar y Jiménez Juan Pablo (2004), "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina", *Revista de la CEPAL*, N° 84, Santiago de Chile.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados (2004), *Comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México*, CEFP/057/2004. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0572004.pdf>. Accedido: Junilo de 2010
- CEPAL (1997), *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*, Informe 1998, Chile. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/4261/indice.htm> Accedido: Noviembre 2008.
- (1998), *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*, Informe 1998, Chile. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/4262/indice.htm> Accedido: Noviembre 2008
- (1999a), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Informe 1999, Chile. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/4263/mexicoe.pdf> Accedido: Abril 2010
- (1999b), *América Latina en la Agenda de Transformaciones Estructurales de la Unión Europea*, Una Contribución de la CEPAL a la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea; Rio de Janeiro, 28 y 29 de Junio, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile.. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4305/lcl1223e.pdf> Accedido: Noviembre 2008.
- (2000), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, Informe 2000, Chile. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/6538/lcg2125e_1.pdf Accedido: Diciembre 2008.
- (2001), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, Informe 2001, Chile. Disponible en:

- <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/10478/lcg2178.pdf> Accedido:
Diciembre 2008
- (2002), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, Informe 2002, Chile. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/14723/PANINSAL-02-03.pdf>
Accedido: Diciembre 2008
- (2003a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2002 - 2003*, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/14035/P14035.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt> Accedido: Noviembre 2008.
- (2003b), *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*, Informe 2003, Chile. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/14752/Inversion-2003-Revisado.pdf> Accedido: Noviembre 2008
- (2003c), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2002 - 2003*, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/14723/PANINSAL-02-03.pdf>
Accedido: Noviembre 2008.
- (2004), *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*, Informe 2004, Chile. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/20928/IED-2004.v.word.pdf> Accedido: Noviembre 2008.
- Cheresky, Isidoro (1993), "Argentina: una Democracia en Busca de su Institución", Estudios Sociales, N° 12, Santa Fe.
- Chudnovsky, Daniel y Lopez, Andrés (1997), Las estrategias de las empresas transnacionales en Argentina y Brasil: ¿Qué hay de nuevo en los años noventa?", *Desarrollo Económico*, Número Especial, Vol. 38, Otoño, Buenos Aires.
- (1998), "Las Estrategias de las Empresas Transnacionales en Argentina y Brasil. ¿Qué Hay de Nuevo en los Noventa?", *Desarrollo Económico*, Número Especial, Otoño, Revista de Ciencias Sociales, Instituto de Desarrollo Económico y Social. Buenos Aires.
- (2000), "El Boom de la Inversión Extranjera Directa en la Argentina en los años noventa". Este trabajo ha sido realizado en el marco de la Primera Ronda de la Red de Investigaciones Económicas del Mercosur, como parte del proyecto "Inversión extranjera directa en el Mercosur: factores de atracción, patrones de comercio e implicancias de política", coordinado por el Centro de

- Investigaciones para la Transformación (CENIT), Argentina, y en el que también participan el Instituto de Economía de la Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP), de Brasil, el Centro de Análisis de Economía Paraguaya (CADEP), del Paraguay, y el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Dicho proyecto contó con el financiamiento del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), de Canadá.
- (2002), ~~“~~Estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina de los años 1990”, *Revista de la CEPAL*, N° 76, Santiago de Chile.
- (2007), ~~“~~Inversión Extranjera Directa y Desarrollo: la experiencia del Mercosur”, *Revista de la CEPAL*, N° 92, Agosto, Santiago de Chile.
- Chudnovsky, D., López, A. y Porta, F. (1994), *La nueva inversión extranjera directa en la Argentina. Privatizaciones, mercado interno e integración regional*, CEPAL, Documento de Trabajo N° 15, Buenos Aires.
- (1995), ~~“~~Más allá del Flujo de Caja. El Boom de la Inversión Extranjera Directa en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, N° 137, Revista de Ciencias Sociales, Instituto de Desarrollo Económico y Social, abril – junio, Buenos Aires.
- Cicaré, Adriana (2000), ~~“~~El MERCOSUR” y la Inversión Extranjera Directa (IED) de los años ‘90”, Quintas Jornadas “Investigaciones en la Facultad” de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario, noviembre, Rosario.
- Clarín, ~~“~~Reglas para la era de la posprivatización”, Suplemento Económico, 13 de agosto de 2000.
- Cohen, Daniel (1998), ~~“~~Riqueza del Mundo Pobreza de las Naciones”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Corrales, Javier (1999), ~~“~~Contribuyen las crisis económicas a la implementación de reformas de mercado? La Argentina y Venezuela en los ‘90”, *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 153, abril – junio, Buenos Aires.
- Cortés Conde, Roberto (1992), ~~“~~Export-led Growth in Latin America: 1870-1930”, *Journal of Latin American Studies*, 24, Suppl., Cambridge, University Press, New York.
- Cotarelo, Ramón (1990a), "Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- (1990b), "En Torno a la Teoría de la Democracia", Cuadernos y Debates, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

- Crabtree, Jhon (1996), "Populismo y Neopopulismo: la Experiencia Peruana". Foro Internacional, N° 145, Colegio de México, Santa Teresa, México.
- Cuneo, D. (1967), *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, Pleamar, Buenos Aires.
- Dahl, Robert (1989), *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven.
- Dahl, Robert (1990), *La poliarquía*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Damill, M., Fanelli, J. M., Frenkel, R. (1996), "De México a México: el desempeño de América Latina en los noventa", *Desarrollo Económico*, Vol.36, Número Especial, Verano, Buenos Aires.
- Damill M., Fanelli J. M., Frenkel, R. y Rozenwurcel (1993), "Crecimiento económico en América Latina: Experiencia reciente y perspectivas", *Desarrollo Económico*, Vol. 33, N° 130, Buenos Aires.
- David Rockefeller Center for Latin American Studies y Inter-American Development Bank (2006), "La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en America Latina", con la colaboración de Ernesto Stein, Publicado por Inter-American Development Bank.
- Decreto 2284/91 de desregulación (1991, noviembre), Argentina.
- De La Torre, Carlos (1994), "Los Significados Ambiguos de los Populismos Latinoamericanos", en Alvarez Juncos y Gonzales Leandri (Comp.), *El Populismo en España y América Latina*, Editorial Catriel, Madrid.
- Del Arenal, Celestino (1995), *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Del Campo, Esther (2008), "Del por qué al cómo: el sentido último de las reformas en América Latina", *Quorum*, N° 20, primavera. Disponible en: <http://www.ciudadania20.org/sites/default/files/Esther%20del%20Campo%20-%20Del%20por%20qu%C3%A9%20al%20c%C3%B3mo%20El%20sentido%20%C3%BAltimo%20de%20las%20reformas%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf> Accedido: Agosto de 2011.
- Deutsch, Karl (1990), *Análisis de las Relaciones Internacionales*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Di Filippo, Armando (1997), *América Latina en la Economía Mundial. Multilateralismo y Regionalismo en la Integración de América Latina*, CEPAL, Documento de Trabajo número 46, Primera Parte, Capítulo I, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile.

- Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (2003), *La Inversión Extranjera Directa en Argentina 1992 – 2002*, INDEC. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales/documentos/inversion_extranjera_directa_arg1992-200.pdf Accedido: Abril 2010
- Di Tella, Torcuato (1998), *Historia Social de la Argentina Contemporánea*, Editorial Troquel, Buenos Aires.
- Dolowitz, D. y Marsh, D. (1996), “Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature”, *Political Studies*, Department of Political Science and International Studies, University of Birmingham.
- Dornbusch, R. y Edwards, S. (1990), “El Populismo Macroeconómico”, *Trimestre Económico*, N° 225, Fondo de Cultura Económica, D.F., México.
- Dos Santos, Theotonio (2003), *La Teoría de la Dependencia. Balance y Perspectivas*, Plaza y Janés Editores, Buenos Aires.
- Dougherty, James y Pfaltzgraff, Robert (1993), *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Draibe, Sonia (1994), “Neoliberalismo y políticas sociales: Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas”, *Desarrollo Económico*, Vol. 34, N° 134, julio – septiembre, Buenos Aires.
- Drnas de Clement, Zlata, Beltrán, Eduardo Gustavo y Garriga, Ana Carolina (1997), *Globalización, Regionalismo e Integración*, Marcos Lerner – Editora, Córdoba.
- Dromi, R. (2009), entrevista telefónica, 5 de julio de 2009.
- Dussel Peters, Enrique (2000), “La inversión extranjera en México”. *Serie Desarrollo Productivo 80*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Elster, Jon (1989), “Social Norms and Economic Theory”, *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 3(4).
- Escudé, Carlos (1995), *El Realismo de los Estados Débiles*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Escudé Carlos y Cisneros, Andrés (2000), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, GEL – Nuevohacer, Buenos Aires.
- Etchemendy, Sebastián (2001), “Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica”, *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 160, enero – marzo, Buenos Aires.
- Evans, Peter (1996), “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, Buenos Aires.

- Falk, Richard (1995), "Towards Obsolescence: Sovereignty in the Era of Globalization", *Harvard International Review*, Vol XVII, N° 3, Verano.
- Fanelli, J. M. y Machinea, J. L. (1999), "El Movimiento de Capitales en la Argentina", CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, Santiago de Chile.
- Fanelli, José María (2002), "Crecimiento, Inestabilidad y Crisis de la convertibilidad en Argentina", *Revista de la CEPAL* N° 77, Chile. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/4302/lcg2095e.pdf> Accedido: Agosto 2008.
- (2004), "Desarrollo Financiero, Volatilidad e Instituciones. Reflexiones Sobre la Experiencia Argentina", Fundación PENT, Documento de Trabajo 2004 -003, Buenos Aires.
- Felix, David (1998), "La globalización del Capital Financiero", *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, Santiago de Chile.
- Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2008), "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural", *Realidad Económica*, N° 233, Buenos Aires.
- Fernández, R. (2008), entrevista personal, Buenos Aires, 12 de septiembre de 2008.
- Ferrer, Aldo (1983), *Vivir con lo nuestro. Nosotros y la Globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- (1996a), "MERCOSUR: Trayectoria, Situación Actual y Perspectivas", *Comercio Exterior*, Vol. 45, N° 11, México.
- (1996b), *Historia de la Globalización I. Orígenes del Orden Económico Mundial*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- (1998), "América Latina y la Globalización". *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, Santiago de Chile.
- (2000), *Historia de la Globalización II. La Revolución Industrial y el Segundo Orden Mundial*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- (2004), *La Economía Argentina. Desde sus orígenes hasta principios del Siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Ferreira Rubio, Delia y Goretti, Mateo (1996), "Cuando el Presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989 – agosto 1994)", *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 141, Buenos Aires.

- Fishlow, A. (1991), "Some Reflections on Comparative Latin American Economic Performance and Policy", en BANURI (ed.).
- (1993), "Economic Development in the 1990s", presentado en la UN University/World Bank Symposium on Economic Reform in the Developing Countries, Washington, DC, 6 de febrero.
- Forrester, Viviane (1997), *El Horror Económico*, Fondo de Cultura Económica, D.F., México.
- Fracchia, Alberto (2007), "América Latina. La primera presidencia de Menem: ¿Nace un peronismo neoliberal?", en *América Latina del Siglo XX "Repensando la década del noventa"*, Revista N° 1. Disponible en: <http://www.revistacienciapolitica.com.ar/num1art2.php> Accedido: Agosto 2011.
- French-Davis, Ricardo (1997), "El efecto tequila, sus orígenes y su alcance contagioso", *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 146, julio – septiembre, Buenos Aires.
- French – Davis, Ricardo y Devlin, Robert (1993), "Diez años de la crisis de la deuda Latinoamericana", *Comercio Exterior*, Enero, D.F., México.
- Frieden, Jeffry (1991), "Debt, Development and Democracy", *Modern Political Economy and Latin America – 1965/1985*, Princeton University Press, Princeton.
- Fritsch, Wiston y Franco, Gustavo (1991), "Inversión extranjera directa y pautas de la industrialización y el comercio exterior en los países en desarrollo: notas con referencia a la experiencia brasileña", *Desarrollo Económico*, Vol. 30, N° 120, enero – marzo, Buenos Aires.
- Fuentes, Juan Alberto (1992), "La inversión europea en América Latina: un panorama", *Revista de la CEPAL*, N° 48, Santiago de Chile.
- Galasso, Norberto (2005), "De Alfonsín a Menem y De La Rúa (1983 - 2001)", *Cuadernos para la otra historia*, Centro Cultural "Enrique S. Discépolo", Buenos Aires. Disponible en: http://discepolo.org.ar/files/alfonsin_menem_delarua.pdf Accedido: Abril 2010.
- Gallagher, K. y López, A. (2004), *Inversión Extranjera Directa y Desarrollo Sustentable. Lecciones desde las Américas*, Global Development and Environment Institute de Tufts University. Disponible en: http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/FDI_WG_May08_Span_ES.pdf. Accedido en: Julio 2010.

- Gambina, Julio (2001), "Estabilización y reforma estructural en Argentina (1989 / 1999)", en *El ajuste estructural en América Latina: costos sociales y alternativas*, CLACSO, Buenos Aires.
- García Delgado, Daniel (1994/1999), *Estado y Sociedad. La Nueva Relación a partir del Cambio Estructural*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Gatto, Francisco (1999), "Desafíos Competitivos del MERCOSUR a las Pequeñas y Medianas Empresas Industriales", *Revista de la CEPAL*, N° 68, Santiago de Chile.
- Gerchunoff, Pablo (1996), "Conjeturas sobre el futuro económico Argentino", *Revista de Occidente*, N°186, Fundación Ortega y Gasset, Madrid.
- Gerchunoff, P. y Canovas, G. (1995), "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica", *Desarrollo Económico*, Vol. 34, N° 136, enero – marzo, Buenos Aires.
- Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos (1996), "La política de liberalización económica en la administración Menem", *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 143, octubre-diciembre, Buenos Aires.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2007), *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Emecé Editores, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. (2009), entrevista por correo electrónico, 26 de junio de 2009.
- Gervasoni, Carlos (1998a), "Del Distribucionismo al Neoliberalismo: Los Cambios en la Coalición Electoral Peronista durante el Gobierno de Menem", Buenos Aires, Universidad Católica Argentina y Universidad Torcuato Di Tella. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/Gervasoni.pdf> Accedido: Febrero 2009.
- (1998b), "El impacto de las reformas económicas en la coalición electoral justicialista (1989-1995)", Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires. Disponible en <http://www.saap.org.ar/esp/docs-publicaciones/boletin/1998/ot-ger2.pdf> Accedido: Octubre 2008
- Giambiagi, Fabio y Gomes Soares, Jose C. (1991), "Gasto público y deuda externa: una revisión crítica del caso brasileño", *Desarrollo Económico*, Vol. 31, N° 123, octubre – diciembre, Buenos Aires.
- Gibson, E. (1997), "The Populist Road to Market Reform", *World Politics*, 49, The Jhon Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.

- Gilpin, Robert (1990), *La Economía Política de la Relaciones Internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Givogri, C. (1987), "La productividad del capital", IERAL, Córdoba.
- Gómez Tagle, Silvia y Valdés, María Eugenia (2000), "La geografía del poder y las elecciones en México", Instituto Federal Electoral (México), Publicado por Plaza y Valdés.
- Gosende, Héctor Eduardo (2007), *Modelos de política exterior argentina: alternativas para salir del modelo conservador-menemista*, Editorial Libros de Tierra Firme, Buenos Aires.
- Gray, Jhon (1998), *Falso Amanecer*, Editorial Paidós, Estado y Sociedad, Barcelona.
- Grandes, M. y Reisen, H. (2005), "Régimenes cambiarios y desempeño macroeconómico en Argentina, Brasil y México", *Revista de la CEPAL*, N° 86, Santiago de Chile.
- Griffith – Jones, Stephany y Stalings, Bárbara (1995), "Nuevas Tendencias Financieras Globales: Implicaciones para el Desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano*, N° 77, Fundación Centro Español de Estudios de América Latina. Madrid.
- Hadida, María Eva y Perez, Soledad (1999), "Las campañas presidenciales de la década del 80", *Revista la Argentina Reciente, Ideología y política contemporánea*, Buenos Aires.
- Haggard, S. y Kaufman, R. (1995a), "The Political Economy of Democratic Transitions", Princeton University Press.
- (1995b), "Estado y Reforma Económica: La iniciación y consolidación de las políticas de mercado", *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 139, octubre – diciembre, Buenos Aires.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", Harvard University.
- Hernandez Vela Salgado (1996), *Diccionario de Política Internacional*, Editorial Porrúa. D.F., México.
- Herrera, Martha Cecilia, Pinilla Díaz, Alexis V. e Infante Acevedo, Raúl (2005), "La construcción de cultura política en Colombia: Proyectos hegemónicos y resistencias culturales", Universidad Pedagógica Nacional.
- Heymann, Daniel (2000), "Políticas de Reforma y Comportamiento Macroeconómico: La Argentina en los noventa", Serie Reformas Económicas 61, documento

- preparado para el Proyecto “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa.”
- Hirschman, Albert O. (1981), “Essays in Trespassing, Economics to Politics and Beyond”, Cambridge University Press.
- Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. Relaciones económicas externas. Disponible en: <http://www.argentina-rree.com/11/11-037.htm> Accedido: Mayo 2010.
- Hobsbawm, Eric (1991), *La Era de la Revolución (1789 – 1848)*, Labor Universitaria, Madrid.
- (1998a), *Industria e Imperio*, Ariel, Buenos Aires.
- (1998b), *La Era del Capital (1848 – 1875)*, Crítica, Buenos Aires.
- (1998c), *La Era del Imperio (1875 – 1914)*, Crítica. Buenos Aires.
- Hoffman, Sammuel (2002), *Choque de Globalizaciones*, Archivos del Presente; año 7 N° 28, Fundación Foro del Sur, Buenos Aires.
- Hopenhayn, B. y Merighi, J. (1998), “Movimientos de capitales en la Argentina: factores externos e internos. Contribución al análisis de los factores de impulsión y atracción: 1991 - 1995”, *Desarrollo Económico*, Vol. 38, Número Especial, otoño, Buenos Aires.
- Ibarra, David (2004), “Los laberintos del orden internacional: la importación de reformas”, *Revista de la CEPAL*, N° 82, abril. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/19404/lcg2220e-Ibarra.pdf> Accedido: Noviembre 2007.
- Informe anual del Banco Interamericano de Desarrollo (2006). Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=926911> Accedido: Agosto 2011.
- Inglehart, Ronald (1991), *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Editorial Siglo XXI, Madrid
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) (2000), “Encuesta Nacional a Grandes Empresas”, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (1996), *La Gestión de los Archivos en los Entes Residuales del Estado Nacional. ¿Cómo concentrar, resguardar y tornar accesible la documentación, la memoria y el conocimiento institucional remanente? El caso de Ferrocarriles Argentinos (E.L.)*, Buenos Aires.
- Disponible en:

- <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/archivos.pdf> Accedido: Noviembre 2007.
- (1997), *Aportes para la Agenda de la Reforma del Estado*, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/reformadelestado.pdf> Accedido: Noviembre 2007.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Banco de Información Económica, México. Disponible en: <http://dgcnesy.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVR5504300070#ARBOL> Accedido: Julio 2010.
- Katz, Jorge (1998), “Aprendizaje Tecnológico Ayer y Hoy”, *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, Santiago de Chile.
- Katz, J. y Kosacoff B. (1989), *El Proceso de Industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, CEPAL, Buenos Aires.
- Keeler, John T. S. (1993), “Opening the Window for Reform. Mandates, Crisis and Extraordinary Policymaking”, *Comparative Political Studies*, 25, 4.
- Keohane, Robert (1993), *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S. (1988), *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, traducido por Herber Cardoso, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Kerner, Daniel (2003), “La CEPAL, las empresas transnacionales y la búsqueda de una estrategia de desarrollo latinoamericana”, *Revista de la CEPAL*, N° 79, Santiago de Chile.
- King G., Keohane R. y Sidney V. (2000) *El Diseño de Investigación social: la Inferencia Científica en los Estudios Cualitativos*, Alianza Editorial, Madrid.
- Kobilsky, Andrea (2005), “Encuestas, medios y políticos en la Argentina electoral: 1983-2003”, Documentos CADAL, Año III, N° 42, Disponible en: http://www.cadal.org/documentos/documento_42.pdf Accedido: Febrero 2008.
- Koroll, J.C. y Sábato, H (1990), “Incomplete Industrialization: An Argentine Obsession”, *Latin American Research Review*, The Latin American Studies Association, University of Pittsburgh. Pittsburgh.
- Kosacoff, B. y Bezchinsky, G. (1993), *De la Sustitución de Importaciones a la Globalización. Las Empresas Transnacionales en la Industria Argentina*, Documento de Trabajo Número 52, CEPAL, Oficina Buenos Aires.

- (1994), “Nuevas Estrategias de las Empresas Transnacionales en la Argentina”, *Revista de la CEPAL*, N° 52, Santiago de Chile
- Kosacoff, Bernardo y Otros (1993), “El Desafío del Competitividad. La Industria Argentina en Transformación”. CEPAL / Alianza Editorial, Buenos Aires, Argentina. 1993.
- (J.Fortezza, A.Stengel y F.Porta), (2001), “Globalizar desde Latinoamérica. El Caso Arcor”, Mc.Graw Hill, Buenos Aires.
- Kosacoff, B. (2010), entrevista telefónica, 17 de octubre de 2010.
- Kosacoff, Bernardo (2000), “Corporate Strategies Under Structural Adjustment in Argentina. Responses by Industrial Firms to a New Set of Uncertainties”, MacMillan, Hampshire.
- Kosacoff, B., López, A. y Pedrazzoli, M. (2007), *Comercio, inversión y fragmentación del mercado global: ¿está quedando atrás América Latina?* Oficina de la CEPAL, *SERIE estudios y perspectivas*, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/29231/S39EPR-BUE.pdf>. Accedido: Mayo 2010
- Krueger, Anne O. (1993), “Virtuous and Vicious Circles in Economic Development”, American Economic Association Papers and Proceedings, N° 83.
- Krugman, Paul (1996), “Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico”, *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 143, Buenos Aires.
- Kulfas, M., Porta F. y Ramos A. (2002), *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina*, Oficina de la CEPAL, *Serie Estudios y Perspectivas*, Buenos Aires.
- Labaqui, Juan (2005), “¿Atrapado sin salida? El Frepaso en el gobierno de la Alianza”, *Revista Colección*, N° 16, Disponible en: <http://www.uca.edu.ar/esp/sec-fpoliticas/esp/docs-publicaciones/coleccion/n16/05labaqui.pdf> Accedido: Marzo 2010.
- Labini, Paolo Sylos (1987), *El Plan Austral y la política económica argentina*. Documento de Trabajo, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Lanzara, Giovan Francesco (1999), “Por qué es tan difícil construir las instituciones”, *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 152, enero – marzo, Buenos Aires.
- Lardone, Martín y Cingolani, Mónica (2006), “Gobiernos Bajo Presión. Relaciones Intergubernamentales y Reforma del Estado. El caso Córdoba”, EDUCC, Córdoba.

- Latin American Research Resources Project – LARPP [online], Disponible en: <http://lanic.utexas.edu/larrp/pm/sample2/argentin/index.html> Accedido: Julio 2010.
- Lefebvre, Louis (1991), “¿Qué permanece aun de la teoría del desarrollo?”, *Desarrollo Económico*, Vol. 31, N° 122, Julio – Septiembre.
- Lerda, Juan Carlos (1996), “Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias”, *Revista de la CEPAL*, N° 58, Santiago de Chile.
- Ley 23.696 de Reforma del Estado* (1989, agosto), Argentina.
- Ley 23.697 de Emergencia Económica* (1989, septiembre), Argentina.
- Ley 23.398 de Convertibilidad* (1991, abril), Argentina.
- Ley 21.382 de Inversiones Extranjeras* (1993, septiembre), Argentina.
- Linz, Juan y Stepan, Alfred (1997), "Toward Consolidated Democracies", *Journal of Democracy*, Vol. 7, N°2, The John Hopkins University Press, New York.
- Llanos, Mariana (1998), “El Presidente, el Congreso y la Política de Privatizaciones en la Argentina (1989 - 1997)”, *Desarrollo Económico*, Vol.38, N° 151, octubre – diciembre, Buenos Aires.
- López, Andrés (2010), entrevista telefónica, 12 de marzo de 2010.
- López, Andrea y Felder, Ruth (1997), “Regulación y Control de la Calidad de los Servicios Públicos Privatizados: Los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable”, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N° 57, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/regula1.pdf> Accedido: Noviembre 2007
- López, Andrea (2003), “La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su abordaje Conceptual”, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N° 68, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/ngpf1.pdf> Accedido: Noviembre 2007
- López, Andrés (2006), “Empresarios, Instituciones y Desarrollo Económico: El caso Argentino”, CEPAL, Buenos Aires.

- López de Silanes, F. y Chong, A. (2005), "Privatization in Mexico" en *Privatization in Latin America: Myths and Reality*, Stanford University Press, Inter-American Development Bank.
- López, Griselda M. (2007), "La reforma constitucional argentina de 1994 y el arte de la negociación menemista" (1992-1994), *Revista de Ciencia Política*, N° 1, agosto, Buenos Aires.
- Lucioni, L. y Dvoskin, A. (2002), "El financiamiento de la Banca Multilateral a la Argentina", Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE), Buenos Aires.
- Machinea, J. L. (2008), entrevista personal, Buenos Aires, 10 de septiembre de 2008.
- Manzetti, L. (1992), "The Evolution of Agricultural Interest Groups in Argentina", *Journal of Latin American Studies*, 24, Suppl., Cambridge University Press, New York.
- March, G. James y Olsen, Johan P. (1993), "El Nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política", *Zona Abierta*, N° 63/64, Editorial Pablo Iglesias, Madrid.
- Marcuse, Robert Jacques (), "Diccionario de términos financieros & bancarios", ECOE Ediciones.
- Martner, Gerardo (Coord) (1986), "La Crisis Latinoamericana: América Latina hacia el 2000. Opciones y estrategias", Ediciones Nueva Sociedad, UNITAR/PROFAL, Caracas.
- Mellado, Noemí Beatriz (2007), *MERCOSUR-ALCA: Articulación de las Negociaciones internas y externas*, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires.
- Mendoza, Jorge (2003), "¿Cómo es la IED en México?", *Tiempos de Reflexión*, Año 7, Vol. 6. Disponible en: <http://www.angelfire.com/tn/tempos/economia/texto37.html>. Accedido: Julio 2010.
- Menem, C. (2009), entrevista personal, La Rioja, 5 de octubre de 2009.
- Merle, Marcel (1991), *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Alianza Editorial, Madrid.
- Meynaud, Jean (1972), *Los grupos de presión*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Miguens, José Miguel (2001), *Desafío a la Política Neoliberal. Comunitarismo y Democracia en Aristóteles*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires.

- Ministerio de Economía de la República Argentina (2000), *La Inversión Extranjera Directa en Argentina 1992 – 1999*. Buenos Aires, Argentina.
- Moniz Bandeira, Luis Alberto (2003), *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Montero, Delia (1999), *El modelo asiático y la inversión extranjera directa. ¿Hacia la occidentalización del modelo?*, *Iztapalapa* 53, año 23. Disponible en: <http://148.206.53.230/revistasuam/iztapalapa/include/getdoc.php?rev=iztapalapa&id=690&article=702&mode=pdf> Accedido: Agosto 2011.
- Mora y Araujo, M. (1985), *La Naturaleza de la Coalición Alfonsinista*, en Botana, Natalio, *La Argentina Electoral*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- (1993), *Las demandas sociales y la legitimidad de la política de ajuste* en Felipe A. M. de la Balze (comp.), *Reforma y convergencia*. Ensayos sobre la transformación de la economía argentina, EUDEBA, Buenos Aires.
- Morgenthau, Hans (1986), *Política entre Naciones*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Morlino, Leonardo (1996), "Which Democracies in Southern Europe?", ICPS, Barcelona.
- Mortimore, M. (2010), entrevista por correo electrónico, 20 de julio de 2010.
- Mortimore, Michael (1993), *Las Transnacionales y la Industria en los Países en Desarrollo*, *Revista de la CEPAL*, Número 51, Santiago de Chile.
- Murillo, Victoria (1997), *La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem*, *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 147, octubre – diciembre, Buenos Aires.
- (2000), *Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina*, *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 158, julio – septiembre, Buenos Aires.
- Mustapic, Ana María (2000), *Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina*, *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, enero-marzo, Buenos Aires.
- Navarro, Mario F. (1995), *Democracia y Reformas Estructurales: Explicaciones de la Tolerancia Popular al Ajuste Económico*, *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 139, octubre – diciembre, Buenos Aires.
- Niosi, J. (1974), *Los empresarios y el Estado argentino (1955 – 1969)*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

- Nochteff, H. (1994a), "Patrones de crecimiento y políticas tecnológicas en el siglo XX", Ciclos, Vol. IV, N° 6.
- (1994b), "Los Senderos Perdidos del Desarrollo. Elite Económica y Restricciones al Desarrollo en la Argentina", en D. Azpiazu y H. Nochteff, *El Desarrollo Ausente. Restricciones al Desarrollo, Neoconserbadurismo y Elite Económica en la Argentina*, FLACSO/ Tesis – Norma, Buenos Aires.
- (1996a), "La Experiencia Argentina: ¿Desarrollo o Sucesión de Burbujas?", *Revista de la CEPAL*, N° 59, Santiago de Chile.
- (1996b), "La experiencia argentina: ¿desarrollo o sucesión de burbujas?", *Revista de la CEPAL*, N° 59, Santiago de Chile.
- (1999), "Del industrialismo al postindustrialismo? Las desigualdades entre economías", Ponencia presentada en las jornadas sobre "El Estado y las perspectivas de las ciencias sociales hacia el tercer milenio", Rosario, FLACSO/UNRosario/CLACSO.
- Nogués, J. (1988), "La economía política del proteccionismo y la liberalización en la Argentina", *Desarrollo Económico*, Vol. 28, N° 100, julio – septiembre, Buenos Aires.
- North, D. y Thomas, R. (1973), *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North, Douglas (1995), *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- (1998), "Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción." En Saiegh, S. y Tommasi, M. *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Eudeba, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Nouschi, Marc (1996), *Historia del Siglo XX. Todos los Mundos, el Mundo*, Ediciones Cátedra, Madrid.
- Novaro, M. (2009), entrevista telefónica, 13 de septiembre de 2009.
- Novaro, Marcos (2001) "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)" en *Tipos de presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina*, editado por Jorge Lanzaro. Buenos Aires: Clacso.
- Nudler, Julio (1999), "El Rey tiene una hija argentina", Página 12, 24 de Junio.

- OCDE (1999) Southeast Asia: The Role of Foreign Direct Investment policies in Development, Working papers on international investments. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/5/24/1897793.pdf> Accedido: Agosto 2011.
- (2002), Trends and Recent Developments in Foreign Direct Investment. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/26/39/1938165.pdf> Accedido: Noviembre 2008.
- O'Donnell, Guillermo (1992), "On the State and Some Conceptual Problems", Working Paper Hellen Kellog Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- (1992), "¿Democracia Delegativa?". Cuadernos del CLAEH, 61, Revista Uruguay de Ciencias Sociales, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo.
- (1994) "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, N° 1, The Jhon Hopkins University Press, New York.
- (1997) *Contrapuntos. Ensayos Escogidos sobre Autoritarismo y Democratización*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- (1997), "Illusions About Consolidation", *Journal of Democracy*, Vol. 7, N° 2, The Jhon Hopkins University Press, New York.
- (1997), "Hoy Ser Progresista es Ser Liberal", Estudios Sociales, N° 12, Santa Fé.
- O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1988), *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Olmos, Alejandro (1995), *Todo lo que Ud. Quiso Saber sobre la Deuda Externa y Siempre se lo Ocultaron*, Editorial de los Argentinos, Buenos Aires.
- Olson, Mancur (1971), *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de los Grupos*, Harvard University Press, Cambridge.
- Orozco Solís, Diego (2009), *Frontera Norte de México: Integración Regional y Efectos*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Disponible en: <http://www.uacj.mx/planeacion/acreditacion/Documents/economia/recursosdelprograma/2%20alumnos/2.1/2.1.2%20Proyectos%20de%20investigaci%C3%B3n%20de%20los%20alumnos%20del%20Programa%20de%20Econom%C3%ADa/Frontera%20Norte%20de%20M%C3%A9xico%20Integracion%20Regional%20y%20Efectos.pdf> Accedido: Julio 2010

- Ostiguy, P. (1997), "Peronism and Anti-Peronism: Social-Cultural Bases of Political Identity in Argentina", Paper presentado en la Reunión LASA en Guadalajara, Mexico.
- Oszlak, Oscar (2003), "Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas", Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre, Panamá. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047320.pdf> Accedido: Octubre 2004.
- Palacios Romeo, Francisco (1998), "Neoliberalismo, Hegemonía y Nuevo Orden. Estrategia y Resultante Social en Latinoamérica", *Revista de Estudios Políticos*, N° 99, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, enero-marzo, Madrid.
- Palermo, Vicente (1990), "Programa de ajuste y estrategias políticas: las experiencias recientes de la Argentina y Bolivia", *Desarrollo Económico*, Vol. 30, N° 119, octubre – diciembre, Buenos Aires.
- (1995), *¡Siganme! Las reformas estructurales como procesos políticos: el caso argentino, 1989 – 1993*, tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid.
- (1999), "Crisis económicas y reformas de mercado: un Comentario", *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 155, octubre – diciembre, Buenos Aires.
- Palermo, Vicente y Juan Carlos Torre (1994), "A la sombra de la hiperinflación: La política de reformas estructurales en Argentina," Paper no publicado. Santiago de Chile: CEPAL.
- Palermo, Vicente y Marcos Novaro (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, Editorial Tesis-Norma, Buenos Aires.
- (1997), "Luces y sombras en la democracia argentina. Las instituciones después de Menem", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, N° 3, julio – septiembre, D.F.
- (2004) (comps.), *La Historia Reciente. Ensayos sobre la experiencia democrática argentina*, Editorial Edhasa, Buenos Aires.
- Paramio, Ludolfo (1991), "El Fin de un Ciclo y la Crisis de unos Actores: América Latina ante la Década de los Noventa", Ponencia presentada en el XV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires,

- Argentina; Julio. Revista de Estudios Políticos, N° 74, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- (1993), “Consolidación Democrática, Desafección Política y Neoliberalismo”, Cuadernos del CLAEH N° 68, Revista Uruguay de Ciencias Sociales, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo.
- (2002), “Reforma del Estado y desconfianza política”, *Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC)*, Documento de Trabajo 02-22, Madrid.
- Pearson, Frederic S. y Rochester, J. Martin (2000), *Relaciones Internacionales. Situación global en el Siglo XXI*, Cuarta Edición, Editorial Mc Graw Hill, Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- Penido de Freitas, M. C y Prates, Magalhaes (2000), “La experiencia de apertura financiera en Argentina, Brasil y México”, *Revista de La CEPAL*, N°70, Santiago de Chile.
- Peralta Ramos, M. (1972), *Etapas de acumulación y alianzas de clases*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Pérez Llana, Carlos (1998), *El Regreso de la Historia. La Política Internacional Durante la Posguerra Fría*, Sudamericana / Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Pérez Romero, Luis Alfonso (2004), *Marketing Social. Teoría y Práctica*, Pearson Prentice Hall.
- Pinto, Julio (Compilador) – (1995), *Introducción a la Ciencia Política*, Editorial Eudeba, Buenos Aires, Argentina.
- Porta, F. (2009), entrevista telefónica, 11 de julio de 2009.
- Porter, Michael (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara, Buenos Aires.
- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, New York.
- Putnam, Robert D. (1988), “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, *International Organization*, Vol. 42, Issue 3, World Peace Foundation and Massachusetts Institute of Technology.
- Quiroga, Hugo (1993), Estado, política y mercado. Dimensiones del debate actual en la Argentina, Estudios Sociales, Número 5, Santa Fe.
- Rebossio, Alejandro (2004) “Los sindicatos recobran fuerza en Argentina”, El País, España, 29 de Agosto. Disponible en:

http://www.elpais.com/articulo/economia/sindicatos/recobran/fuerza/Argentina/elpnegeco/20040829elpnegeco_1/Tes/.

- Reniú, Josep M. (2008), "Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica. Elementos para el debate", *CIDOB*, Serie América Latina, N° 25, Barcelona.
- Renouvin, Piere (1998), *Historia de las Relaciones Internacionales. Siglos XIX y XX*, Akal Textos, Madrid.
- Ríos Morales, R y O'Donovan, D. (2006), "¿Pueden los países de América Latina y el Caribe emular el modelo irlandés para atraer inversión extranjera directa?", *Revista de la CEPAL*, N° 88, Abril, Santiago de Chile.
- Rock, David (2002), "Arruinar Argentina", *New Left Review*, N° 17, Madrid.
- Rodrik, Dani (1989), "Promises, Promises: Credible Policy Reform Via Signalling", *The Economic Journal*, 99.
- Rodríguez Kaut, Angel (1997), "Argentina: la Banalización de la Política", *Política Exterior*, Vol. XI, N° 59, Madrid.
- Rodríguez, Octavio (1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI Editores, D.F., México.
- Rosales, Osvaldo (1989), "Marco Externo, Estrategias de Desarrollo y Ajuste Estructural", *Desarrollo Económico*, N° 113, Revista de Ciencias Sociales, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires.
- Rosenthal, Gert (1996), "La Evolución de las Ideas y las Políticas para el Desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 60, Santiago de Chile.
- Rouquié, Alain (1994), *Extremo Occidente – Introducción a América Latina*, Emecé Editores S.A., 3ª Ed., Buenos Aires.
- Rozenwurcel, G. y Bleger, L. (1997), "El sistema bancario argentino en los noventa: de la profundización financiera a la crisis sistémica", *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 146, julio – septiembre, Buenos Aires.
- Rubio Carracedo, José (1995), "Democracia Mínima. El Paradigma Democrático", *Revista de Estudios Políticos*, N° 89, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Sábato, J. F. (1988), *La clase dominante en la Argentina moderna*, CISEA/GEL, Buenos Aires.
- Sabino, Carlos A. (1992), *El proceso de investigación*, Editorial Lumen/Hvmanitas, Buenos Aires.

- Sacristán Roy, Emilio (2006), "Las Privatizaciones en México", *Economía Informa*, Vol. 3, N° 9. Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam9/ecunam0904.pdf> Accedido: Julio 2010.
- Saiegh, Sebastián y Tomassi, Mariano (1998), *La Nueva Economía Política. Racionalidad e Instituciones*, Eudeba, Buenos Aires.
- Salbuchi, Adrián (1999), *El Cerebro del Mundo. La Cara Oculta de la Globalización*, Ediciones del Copista, Córdoba.
- Santiso, Carlos (2001), "Gobernabilidad Democrática y reformas de segunda generación en América Latina", *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 8 y 9, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, España.
- (2004), "Los préstamos del BID a las instituciones del control presupuestario", *Revista de la CEPAL*, N° 83, Santiago de Chile.
- Sartori, Giovanni (1989), "Video Power", *Journal of Comparative Politics*, Vol. 24, N° 1, Graduate School and University Center City of New York, New York.
- (1990), *Teoría de la Democracia*, Tomo I y II, Alianza Universidad, Madrid.
- Schmidt, Vivien A. (2008), "Discursive Institutionalism: The explanatory Power of ideas and Discourse", *Annual Review of Political Science*, Vol. 11: 303-326, Department of International Relations, Boston University, Boston, Massachusetts.
- Schmitter, Philippe y Karl, Terry (1993), "Qué Es y qué no Es la Democracia?", *Sistema*, N° 116, Fundación Sistema, Madrid.
- Serrafero, Mario (1999), "Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado?", *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Año 1, N° 2, segundo semestre. Disponible en: http://www-en.us.es/araucaria/nro2/monogr2_2.htm Accedido: 19 de agosto de 2011.
- Sevares, Julio (1999), "El poder del dinero", *Clarín*, Suplemento Zona, 31 de octubre.
- (2005), *Historia de la deuda: dos siglos de especulación*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Share, Donald (1987), "Transitions to democracy and transition through transaction", *Comparative Political Studies*, Vol. 19, N° 4, enero.
- Shugart, Matthew Soberg y Mainwaring, Scott (2002), *Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

- Sica, D. (2010), entrevista por correo electrónico, 21 de octubre de 2010.
- Sidicaro, Ricardo (1995a), "Contribuciones para el Estudio de las Ideas Políticas de Perón", *Estudios Sociales*, N° 8, Santa Fe.
- (1995b), "Poder político, liberalismo económico y sectores populares en la Argentina 1989-1995", en Borón, Atilio, *Peronismo y Menemismo*, Ediciones El Cielo por Asalto, Buenos Aires.
- Sikkink, Kathryn (1993), "Las capacidades y autonomía del Estado en Brasil y la Argentina", *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 128, enero – marzo, Buenos Aires.
- Silva Bascuñán, A. (2006), *Tratado de derecho constitucional*, Editorial Jurídica de Chile.
- Singh, Ajit (1986), "The great continental divide: Asian and Latin American countries in the world economic crisis", *Labor and Society*, Vol. 2 N° 3.
- (1992), "The actual crisis of economic development in the 1980s: An alternative policy perspective for the future", en A. Dutt y K. Jameson (eds.), *New diurections in development economics*, Aldershot, Edwar Elgar.
- (1995), "Asia y América Latina Comparados: Divergencias Económicas en los Años Ochenta", *Desarrollo Económico*, N° 136, Revista de Ciencias Sociales, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires.
- Smith Perera, Robert (1995), "La Relación Económica entre América Latina y la Unión Europea", *Revista de la CEPAL*, N° 60. Santiago de Chile.
- Sourrouille, J. V. (2008), entrevista personal, Buenos Aires, 28 de octubre de 2008.
- Stiglitz, Joseph E. (1997), "Algunas enseñanzas del milagro del Este asiático", *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 147, octubre – diciembre, Buenos Aires.
- Stokes, Susan (1997), "Democratic Accountability and Policy Change. Economic Policy in Fujimori's Peru", *Journal of Comparative Politics*, Vol. 29, N° 2, january , Graduate School and University Center City of New York, New York.
- Summers, L. y Thomas, V. (1993), "Recent Lessons of Development", presentado en la UN University/World Bank Symposium on Economic Reform in the Developing Countries. Washington, DC, 6 de febrero.
- Sunkel, O. y Zuleta, G. (1990), "Neoestructuralismo versus Neoliberalismo en los años 1990", *Revista de la CEPAL*, N° 42, Santiago de Chile.
- Tarrow, Sidney (1977), *Poder en Movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el estado moderno*, Alianza, Madrid.

- (1994), *Power in Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Taylor, A. (2003), "Capital accumulation", en G. Della Paolera and A. M. Taylor (Eds.), *A New Economic History of Argentina*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tevni Grajales, "Tipos de Investigación", Disponible en: <http://tgrajales.net/investipos.pdf> Accedido en: Mayo 2002.
- Titelman D. y Uthoff, A. (1994), "Afluencia de capitales externos y políticas macroeconómicas", *Revista de la CEPAL*, N° 53, Santiago de Chile.
- Thorp, Rosemary (1992), "A Reappraisal of the Origins of Import-Substituting Industrialization", *Journal of Latin American Studies*, Suppl., Cambridge, University Press, New York.
- Todaro, Michael (1997), "Economic Development", Addison Wesley Longman Limited, USA.
- Tokatlián, Juan Gabriel (2004), *Hacia una Nueva Estrategia Internacional. El Desafío de Néstor Kirchner*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Torre, Juan Carlos (1997) "El lanzamiento político de las reformas estructurales en América Latina", *Política y Gobierno*, Vol. IV, N°2, México.
- (1998a), *El Proceso Político de las Reformas Económicas en América Latina*, Editorial Paidós / Latinoamericana, Buenos Aires.
- (1998b), "Interpretando una vez más los orígenes del peronismo", *Desarrollo Económico*, N° 112, Revista de Ciencias Sociales, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, (1994, enero).
- Turrent, Eduardo (Comp.) (2008), *Historia Sintética de la Banca en México. Banco de México*, México. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material-educativo/basico/%7BFFF17467-8ED6-2AB2-1B3B-ACCE5C2AF0E6%7D.pdf> Accedido: Julio 2010.
- UNCTAD, *Base de Datos Estadísticos*. Disponible en: <http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx> Accedido: Diciembre 2008.
- (1990 - 2004), "World Investment Report", Ginebra, Suiza.
- (2000), "World Investment Report 2000: Cross – border Mergers and Acquisitions and Development", Ginebra, Suiza.

- (2002), Comunicado de Prensa, Suiza. Disponible en: <http://www.unctad.org/templates/webflyer.asp?docid=2516&intItemID=1465&lang=3> Accedido: Noviembre 2008.
- (2005), *Crecimiento y Desarrollo en los años noventa: las enseñanzas de un decenio enigmático*, Suiza. Disponible en: http://www.unctad.org/sp/docs/tdb52d7_sp.pdf Accedido: Noviembre 2008.
- UCR, Comité Nacional. [online], Disponible en: www.ucr.org.ar Accedido: Julio 2010.
- Valencia Sáiz, Ángel (1997), "Democracia, Nuevas Tecnologías y Comunicación: Nuevas Respuestas y Viejos Problemas dentro de la Teoría de la Democracia", *Sistema*, N° 139, Fundación Sistema, Madrid.
- Vallés, Josep y Bosch, Agustín (1997), *Sistemas Electorales y Gobierno Representativo*, Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- Vargas Hernández, José G. (2003), *Los desafíos de los Estados latinoamericanos*, México.
- Vásquez, John (1994), *Relaciones Internacionales. El Pensamiento de los Clásicos*, Editorial Limusa – Grupo Noriega, D.F., México.
- Vera - Vasallo, Alejandro (1996), "La Inversión Extranjera y el Desarrollo Competitivo en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 60, Santiago de Chile.
- Vergara, Alfredo (2006), *América Latina: entre sombras y luces*, Ed. Juan Carlos Martínez Coll.
- Vieytes, Rut (2004), *Metodología de la Investigación en organizaciones, mercado y sociedad: epistemología y técnicas*, Editorial De las Ciencias, Buenos Aires.
- Vilas Nogueira (1991), "Política (ingeniería) y cultura (política). Variaciones sobre una polémica", *Debate Abierto*, Revista de Ciencias Sociales, N° 6, otoño-invierno, Madrid.
- Wade, Robert (1997), "Japón, el Banco Mundial y el Arte del Mantenimiento del Paradigma: el Milagro del Este Asiático en Perspectiva Política", *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 147, octubre-diciembre, Buenos Aires.
- Waltz, Kenneth (1988), *Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Waterbury, John (1989), "The political management of economic adjustment and reform", en Joan Nelson (comp.): *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, New Brunswick, Transaction Books.

- Williamson, John (1990), "What Washington means by policy reform", *Peterson Institute for International Economics*.
- Yanuzzi, María (1992), "El Modelo Neoconservador y la Crisis de los Partidos en Argentina". *Estudios Sociales*, N° 2, Santa Fe.
- (1994), "Populismo y Modernización política en Argentina", *Estudios Sociales*, N° 7, Santa Fe.
- Zambrana Calvimonte, Humberto (2001), "La crisis de Bolivia en el contexto de las crisis internacionales", *Umbrales*, no. 10. CIDES, Postgrado en Ciencias del Desarrollo, UMSA, Universidad Mayor de San Andres, La Paz, Bolivia. Disponible en: <http://www.cides.edu.bo/cides/Umbrales10.pdf> Accedido: Julio 2009.
- Zolo, Danilo (2000), *Cosmópolis. Perspectiva y Riesgos de un Gobierno Mundial*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Zorgbibe, Charles (1998), *Historia de las Relaciones Internacionales*, Alianza Editorial, Madrid.
- Zorrilla Arena, Santiago (1998), *Cómo Aprender Economía*, Editorial Limusa, D.F., México.